

**FACULDADES INTEGRADAS
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE - SP

QUESTÃO FUNDIÁRIA NO PONTAL DO PARANAPANEMA

Reinaldo Viotto Ferraz Júnior

Presidente Prudente/SP
2005

**FACULDADES INTEGRADAS
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE - SP

QUESTÃO FUNDIÁRIA NO PONTAL DO PARANAPANEMA

Reinaldo Viotto Ferraz Júnior

Monografia apresentada como requisito parcial de Conclusão de Curso para obtenção do Grau de Bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Moacir Alves Martins.

Presidente Prudente/SP
2005

QUESTÃO FUNDIÁRIA NO PONTAL DO PARANAPANEMA

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

Moacir Alves Martins

Antônio Assis Alves

Carlos Alberto Destro

Presidente Prudente/SP, 30 de novembro de 2005.

AGRADECIMENTOS

A todos que passaram por minha vida, especialmente à minha família, e que de qualquer forma contribuíram para o que hoje sou.

Nossos sonhos são os mesmos há muito tempo,
Mas não há mais muito tempo pra sonhar

Humberto Gessinger

RESUMO

O presente trabalho analisa a questão fundiária no Pontal do Paranapanema, especialmente no que concerne às disputas pela posse da terra. São estudados os “grilos” feitos para tentar dar legitimidade à posse de grandes áreas de terra. O autor discute e analisa casos, a legislação, doutrina, jurisprudência e a história acerca do tema proposto, assim como os casos concretos presentes no Pontal do Paranapanema e os diferentes posicionamentos a respeito do tema. O estudo, realizado através de pesquisa bibliográfica, demonstra que a região do Pontal do Paranapanema é composta essencialmente de terras devolutas, que não são apenas terras vagas ou desocupadas, mas também as que são ocupadas irregularmente. Faz uma análise do que deve ser feito para a regularização das terras irregularmente ocupadas, discorrendo sobre a discriminação, legitimação e reivindicação de terras.

Palavras-chave: Propriedade. Posse. Pontal do Paranapanema. Grilagem.

ABSTRACT

The present issue analyzes the land matter the Pontal do Paranapanema, especially in what concerns to the dispute for the land appropriation. It studies the forgery made to try to give legitimacy to the appropriation of large land areas. The author discusses and analyzes cases, the legislation, the doctrine, the court decisions and the history concerning the proposed theme, as well as the real cases in the studied region and the different positionings regarding the theme. The study, accomplished through bibliographical research demonstrates that the area of the Pontal do Paranapanema is composed essentially of devoluted lands, that are not just vague or unoccupied lands, but also those that are irregularly occupied. It makes an analysis of what should be done for the regularization of the lands irregularly occupied, passing through the discrimination, legitimation and claiming of lands.

Keywords: Property. Appropriation. Pontal do Paranapanema. Forgery

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

FIGURA 1 – Imagem de satélite do Estado de São Paulo.....66

FIGURA 2 – Imagem de satélite do Pontal do Paranapanema.....66

TABELAS

TABELA 1 – Situação fundiária da 10ª região administrativa de São Paulo...50

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 HISTÓRICO	11
1.1 Grilagem e colonização	11
1.2 Primeiras tentativas de legitimação	13
1.3 Colonização no século 20	15
2 TERRAS PÚBLICAS E TERRAS PRIVADAS	19
2.1 Terras particulares	19
2.2 Terras públicas	19
3 TERRAS DEVOLUTAS	22
3.1 Conceito de terra devoluta	22
3.2 Propriedade das terras devolutas	26
3.3 Posse civil e posse agrária	28
3.4 Registro Paroquial ou do Vigário	29
4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	32
4.1 Introdução	32
4.2 Procedimento	34
5 DISCRIMINAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS	36
5.1 Conceito de Ação Discriminatória	36
5.2 Legislação do Estado de São Paulo	38
5.3 Da Ação Discriminatória	39
5.4 Natureza Jurídica	40
5.5 Legitimidade ativa	42
5.6 Cabimento	43
5.7 Competência	43
5.8 Ônus da prova	45
5.9 Procedimento	46
5.10 Caráter preferencial e prejudicial da ação discriminatória	48
5.11 Sentença	49
6 AÇÕES DISCRIMINATÓRIAS NO PONTAL DO PARANAPANEMA	50
6.1 Situação fundiária do Pontal	50
6.2 Histórico das discriminatórias no Pontal	52
7 LEGITIMAÇÃO DE POSSES	57
8 AÇÕES REINVIDICATÓRIAS	63
8.1 Destinação	63
8.2 Conservação ambiental	65
8.3 Aspectos jurídicos	67
8.4 Opositores da arrecadação de terras	69

9. TESES DE OPOSIÇÃO ÀS TERRAS DEVOLUTAS.....	71
10. CONCLUSÃO	76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	77
ANEXOS	78

INTRODUÇÃO

O instituto da propriedade surgiu primeiramente na civilização com uma feição comunitária, sendo individualizada a propriedade apenas no caso de alguns bens móveis pessoais.

Foi no Império Romano que surgiram as raízes da propriedade como hoje a conhecemos. No início da era romana a propriedade pertencia à cidade, sendo alienáveis somente os bens móveis. Posteriormente a propriedade da cidade deu lugar à da família, que, por sua vez, foi sendo substituída pela do *pater famílias*, crescendo gradativamente até chegar à propriedade de moldes capitalistas.

Na Idade Média prevaleceu a máxima *nulle terre sans seigneur*, e há ainda hoje quem se proponha a utilizar essa máxima para justificar certas propriedades cujas origens são obscuras.

É nacionalmente conhecida a questão fundiária no Pontal do Paranapanema, que coloca em lados opostos o M.S.T. e demais movimentos sociais e, no outro extremo, a U.D.R. e sindicatos rurais.

Há que se entender que entre o radicalismo de ambas as partes existe uma verdade jurídica e social a ser encontrada, e é a que se propõe esta pesquisa monográfica.

A aquisição do domínio da propriedade pode ser originária ou derivada. Originária quando se adquire o bem da natureza ou sem qualquer vínculo com o anterior proprietário. Derivada quando transmitida *causa mortis* ou por ato *inter vivos*.

Quando a propriedade é adquirida de forma originária, ela é adquirida em sua plenitude, no entanto, se adquirida derivadamente, qualquer restrição ou vício é transmitido juntamente com a propriedade. Assim, uma propriedade ilegalmente adquirida continua ilegal mesmo após transmitida a terceiro de boa-fé.

É inadmissível que o poder público feche os olhos ou aja com parcialidade ante o problema da questão fundiária no Pontal do Paranapanema, deixando os envolvidos e a população em geral à mercê de campanhas ideológicas de alguns prefeitos e meios de comunicação.

É necessário alcançar a verdade real do conflito do campo e estabelecer a clareza do *due process of law*.

A complexidade desta questão que envolve tantas áreas do conhecimento, como a Sociologia, Economia e Geografia, além, é claro, do Direito, o grande número de interessados diretos e indiretos, a arbitrariedade de algumas decisões judiciais, a busca da verdade real e a pacificação do campo justificam a relevância da discussão deste tema no mundo jurídico.

1 HISTÓRICO

1.1 Grilagem e colonização

A questão do conflito de terras na região do Pontal do Paranapanema tem origem direta na história de sua colonização.

Até o início do século XIX, a região era desconhecida e desabitada pela civilização brasileira. Eram habitantes da região apenas índios das tribos Xavantes, Caingangos e Caiuá. Os poucos brancos que haviam tido contato com a região foram os bandeirantes, como o célebre Antônio Raposo Tavares que hoje dá nome a principal rodovia da região. Esses bandeirantes chegaram à área que hoje é conhecida como Pontal do Paranapanema em missões de aprisionamento de índios para trabalho escravo. Não tinham qualquer intenção de fixarem-se na região.

A colonização do Pontal, à época conhecido por Sertão do Vale do Paranapanema, começou com a chegada à região de José Teodoro de Souza, Theodoro Fernandes Sampaio e José Antônio de Gouveia. Esses foram os pioneiros na colonização e na grilagem de terras na região.

O costume da época, por falta de legislação adequada à propriedade, era o “Registro Paroquial”, que era a declaração da posse de glebas de terra registradas em livros existentes nas paróquias. Esse registro era feito pelo próprio vigário da paróquia, assinado pelo interessado, ou por seu procurador e por algumas testemunhas.

Esse registro não conferia o domínio das terras declaradas ao declarante, porém servia-lhe para que posteriormente pudesse legitimar as terras em seu nome se nelas habitasse e cultivasse. Isso até o advento da lei nº 601, de 1850, que pôs fim a esse tipo de posse, permitindo, porém, que fossem legitimadas as terras ocupadas antes de seu advento.

O que conhecemos hoje como Pontal do Paranapanema, é parte integrante de uma antiga posse de terras chamada Fazenda Pirapó-Santo Anastácio, cuja história se liga à posse contígua ao norte, à Fazenda Boa Esperança do Aguapehy, as vezes também denominada como Boa Esperança do Água Pehy.

Consta que Antônio José de Gouveia, em maio de 1856, na paróquia de São João Batista do Rio Verde, hoje Itaporanga, e com lavra do vigário frei Pacífico de Monte Falco, extraiu o Registro Paroquial da imensa gleba a qual denominou “Fazenda Pirapó-Santo Anastácio”, em cujas terras, segundo declarou, tinha morada desde 1848.

Veja-se que a área dessa gleba era imensa, tinha 148.011 alqueires segundo a primitiva medição. Era coberta de vegetação espessa e habitada por índios hostis, portanto impossível de ser possuída nos termos da lei, por um homem e sua família, ainda mais com a tecnologia existente na época.

No mesmo mês e ano, José Teodoro de Souza lavrou Registro Paroquial na paróquia de Botucatu, com lavra do vigário Modesto Marques, a posse das terras que denominou “Fazenda Rio do Peixe ou Boa Esperança do Aguapehy”, com o seguinte texto: “Sou senhor legítimo de umas terras de cultura no lugar denominado Rio Turvo, dentro do Distrito desta Vila de Botucatu e suas divisas são: principiando esta divisa na barranca do Rio Turvo, Barra do Córrego da Porteira, fazendo divisa com os herdeiros e meeira de José Alves de Lima, divisando com as vertentes de quem de direito for, até encontrar as terras que são de José da Cunha de Tal, até atravessar o mesmo Rio Pardo, por outro lado até o espigão que divide as vertentes do Paranapanema, pelo espigão afora com quem de direito for, até cair no mesmo barranco do Paranapanema, por este abaixo, até frontear a barra do rio Tibagi e dali cercando as vertentes desta água que se acha dentro deste círculo, até encontrar-se com as terras de Francisco de Souza Ramos, daqui descendo até o barranco de São João, por ele abaixo até encontrar-se com o correquinho da Porteira onde foi princípio e finda esta divisa. Terras assim divididas e, confrontadas, as possuo por posse mansa e pacífica que fiz no ano de 1847 e nela tenho morada habitual”.

Por José Teodoro de Souza, Francisco das Chagas Mota. Apresentado aos 31 de maio de 1865. Vigário Modesto Marques Teixeira.

Essa gleba era ainda mais extensa e de fronteiras mais imprecisas. Iam desde as nascentes do Rio Turvo, hoje entre as cidades de Bauru e Agudos até encontrar-se com a Pirapó-Santo Anastácio. Entretanto Teodoro não hesitou em dizer: “terras assim divisadas e confrontadas as possuo por posse mansa e pacífica que fiz no ano de 1847 e nelas tenho morada habitual até o presente”.

Veja-se que ambos os registros foram feitos seis anos após a promulgação da lei 601 de 1850, com datas de posse retroativas a 1847 e 1848. Embora ilegal a posse, certamente ocorrida após a promulgação da lei, tentou-se legalizá-la ao se declarar que nela habitavam desde antes de sua promulgação. Aí tiveram início os processos de fraudes e grilagens que acompanham até hoje a história da região. Interessante notar que o termo “grilagem” vem da prática de colocar grilos vivos dentro de uma caixa com o documento que se pretende fazer parecer velho, pois os grilos antes de morrer comem as bordas do papel e liberam substâncias que deixam-no amarelado, com aspecto de antigo.

Pouco se importaram os dois primeiros posseiros em legitimar legalmente suas posses. Apoiados na crença popular de que lhes bastava o Registro Paroquial para serem os legítimos donos da terra, passaram a vender lotes em braças quadradas, alqueires aproximados ou em aguadas.

1.2 Primeiras tentativas de legitimação

Com a expansão da cultura do café para o oeste, muitos plantadores aproveitaram-se dos caminhos já abertos nos espigões e passaram a ocupá-los. Este avanço valorizou muito as terras da região, o que tornou necessária a garantia de manutenção da propriedade. O governo da época tentou estabelecer uma estrutura legal para as posses das terras, legitimando aquelas cuja posse e título fossem comprovados.

Dado o grau de dificuldade em legitimar a posse das terras, muitos grileiros apareceram sem nenhuma intenção de ocupar a terras, mas apenas de lucrar com sua especulação, e usavam de todos os ardis possíveis para legitimar a posse.

Posteriormente também surgiram companhias de terras particulares formadas por antigos latifundiários, que retalhavam e vendiam lotes de 10, 20 e 50 alqueires.

Apesar das vozes que gritam contrariamente à situação de terras devolutas no Pontal, pode-se rastrear a posse de origem da maioria das propriedades, que geralmente têm como possuidor primário Antônio José da Gouveia ou José Teodoro de Sousa.

No caso da Pirapó-Santo Anastácio, Antônio José da Gouveia vendeu a sua posse, por meio de escritura lavrada em Piraçununga, em abril de 1861. Posteriormente a posse passou *causa mortis* a seu filho João Evangelista de Lima. Este, em 1886 foi o primeiro da cadeia a tentar legitimar sua posse, porém tanto com nulidades na parte jurídica quanto erros na parte técnica. Entre eles uma planta em que o rio Paranapanema cruza o rio Paraná e segue Mato Grosso adentro, “com pasmo e contra a natureza das cousas”, como escreveu em seu parecer o engenheiro José Ribeiro da Silva Pirajá, inspetor de Terras e colonização, em 1887, antes de encaminhar o processo ao então governador de São Paulo, Prudente de Moraes, que em longo parecer, concluiu por considerar “imprestável e nula a medição”, fato ocorrido em 22 de setembro de 1890.

Da mesma forma aconteceu com a Fazenda Boa Esperança do Aguapehy, Em 1902 o coronel José Rodrigues Tucunduva, sucessor de José Teodoro de Sousa na posse da mencionada fazenda, requereu a legitimação de sua posse junto à Procuradoria do Patrimônio Imobiliário. Diante dos documentos apresentados, a Procuradoria reconheceu como bons somente aqueles referentes ao curso superior do rio do Peixe, declarando imprestáveis os restantes.

A confusão tornou-se ainda maior porque dezesseis anos antes, o agrimensor Manuel Pereira Goulart, pai do coronel Francisco de Paula Goulart, requereu a legitimação dessas mesmas terras declarando-se “Senhor e possuidor de uma fazenda denominada Água Pehy e Boa Esperança que obtivera de posse em 1850, onde tinha cultura de café, cana-de-açúcar, mandioca, milho, feijão, árvores frutíferas e pasto, onde residia com sua mulher e filhos”. O governador da Província de São Paulo, visconde de Parnaíba sabiamente reconheceu a “nulidade e falsidade das peças e atos apresentados”, e ainda mandou remeter o processo ao juiz de direito da comarca de Lençóis, a fim de processar criminalmente o peticionário, assim como o escrivão do processo.

Já naquela época os latifundiários do Pontal do Paranapanema trabalhavam em conluio. Em 1890, Goulart e Evangelista permutam suas respectivas glebas. Note-se que a permuta foi feita antes mesmo de proferida a sentença desfavorável sobre a Pirapó-Santo Anastácio. Permutaram, pois, algo que não lhes pertencia. Ato nulo.

Em busca do reconhecimento oficial de sua posse, Manuel Goulart encaminhou petição ao Ministério da Agricultura solicitando permissão para localizar colonos estrangeiros na Pirapó-Santo Anastácio e obteve do ministro despacho que autorizava a localização de “imigrantes em sua fazenda”. O termo “sua fazenda” lhe bastou para que sua posse tivesse sido legitimada, e a partir daí passou a fazer o mais diversos negócios com “sua” terra. Após vender cerca de 70.000 hectares da Pirapó-Santo Anastácio, em 1908, Manuel Pereira Goulart transferiu dois terços do que restava, aproximadamente 100.000 alqueires, à Companhia dos Fazendeiros de São Paulo. Esta faliu em 1928 e a partir daí ficou a cargo das negociações do que ainda restava o Coronel Alfredo Marcondes Cabral. Porém, Manuel Goulart havia adquirido as terras em ato juridicamente nulo, portanto, os demais negócios também não poderiam ser legitimados.

1.3 Colonização no século XX

À época da construção da Estrada de Ferro Sorocabana, intensificou-se a migração para a região. Aventureiros, especuladores, comerciantes, foragidos da Justiça, todos desembarcavam no território. Assim escreveu José Ferrari Leite em sua obra:

Como algumas propriedades eram, adquiridas, porém não ocupadas, visando obviamente a valorização das terras, essas acabavam sendo invadidas por intrusos, alguns até mesmo exibindo “título de propriedade” manchado de gordura e amarelecido na fumaça do fogão de lenha.

Houve conflitos entre os próprios grileiros, em contenta pelas mesmas terras, e não eram raros os grandes grileiros terem a seu soldo grupos de jagunços armados visando a expulsão de pequenos ocupantes. Houve época em que ‘cada sitiante tornar-se-ia, com a carabina em punho, o defensor extremo da (sua) cobiçada gleba’. A área da Pirapó-Santo Anastácio, apesar de grande, um dos mais vastos tratos de terras do estado de São Paulo, com área calculada em cerca de 600.000 hectares, tornara-se pequena em vista do número de transcrições que se passaram. Fazia-se, pois, necessária a medição e divisão definitiva da imensa gleba.¹

Três glebas dentro da Pirapó-Santo Anastácio ficaram famosas devido às suas proporções: A Fazenda Vale do Paranapanema, A Ribeirão Grande e Antas, e a Gleba Caiuá-Veado, cada uma com mais de 12.000 hectares.

A Vale do Paranapanema foi legitimada, enquanto as outras foram consideradas “grilos” dentro da Pirapó-Santo Anastácio. Notória foi a sentença sobre a gleba Caiuá-Veado. O juiz da comarca de Faxina (atualmente Itapeva), em 1923 julgou imprestável o título Pirapó-Santo Anastácio, considerando devolutas as terras descritas nos autos.

¹ LEITE, José Ferrari. A Ocupação do Pontal do Paranapanema. São Paulo, Hucitec, Fundação UNESP, 1998.

Importante notar o que escreveu José Ferrari Leite sobre ações envolvendo a Pirapó-Santo Anastácio:

Em dezembro de 1930, a Fazenda do Estado de São Paulo opõe-se à partilha da Pirapó-Santo Anastácio; em longa petição encaminhada ao juiz da comarca de Presidente Prudente alegando ser nulo o processo divisório porque “os títulos originais foram falsificados criminosamente, com o fim de lesar o patrimônio do estado. Assim, (diz a opoente) todos os títulos referentes ao imóvel dividendo, desde o registro paroquial de 14 de maio de 1856, até a permuta feita, em 11 de janeiro de 1890, entre João Evangelista de Lima e Manuel Pereira Goulart, são falsos ou nulos e sem qualquer valor jurídico. Nestas condições, tais terras fazem parte do domínio do estado, como devolutas que são (...)”.

O juiz de direito não deu provimento à petição, julgando-a nula, sob a alegação de que o estado não era confrontante com nenhum dos demais interessados na gleba. Não havia contendores, não ficando, pois, caracterizado o contencioso.

A Fazenda do Estado, pouco mais tarde, volta carga à jurídica, munindo-se de mais provas documentais, opondo-se à divisão do 5º Perímetro de Presidente Prudente.

Nesta discriminatória, os peritos gráficos consignaram que o registro paroquial feito em São João do Rio Verde era falso, tendo sido adulterada a firma do vigário frei Pacífico de Monte Falco. Consignou ainda a perícia 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 Gouveia, era visivelmente falsa, pois o contexto das escrituras dos pretensos vendedores, comprador e testemunha, foram feitos por um só punho”.

Em outro processo, a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário do Estado, por seu advogado, alega que, além de falsificada a letra de frei Pacífico de Monte Falco, sua firma foi reconhecida, por abono, trinta anos após seu falecimento, isto é, em 1893. A perícia gráfica concluiu pela imprestabilidade do referido registro, pois na declaração constante sob o mesmo número, feita por frei Pacífico, consta o nome da posseira D. Ana Joaquina de Sousa e não de Antônio José de Gouveia.²

O título da Fazenda Pirapó-Santo Anastácio foi julgado imprestável diversas vezes. Em 1934 e 1936 as terras, respectivamente, dos 1º e 2º perímetros de Presidente Venceslau foram julgadas devolutas *in totum*, com sentenças transitadas em julgado. Essas áreas somam 37.156 hectares.

² LEITE, José Ferrari. A Ocupação do Pontal do Paranapanema. São Paulo, Hucitec, Fundação UNESP, 1998.

Essa situação não tardou a chegar à imprensa que em 1932 publicou nota originária da Secretaria da Agricultura do Estado dizendo “ser perigosa a aquisição de terras na Alta Sorocabana”. Aviso reprisado em 1939 repetindo serem arriscadas as compras de terras nas comarcas de Presidente Prudente e Santo Anastácio (as únicas existentes à época) “por serem terras devolutas”.

Na mesma década os grileiros elegeram para a Assembléia Legislativa do Estado João Carlos Fairbanks que acusava o governo do estado de tentar “sovietizar” o país. Eleito, apresentou projeto de emenda à Constituição de São Paulo que legalizava as terras ocupadas ou apossadas há mais de cinco anos ou sobre as quais houvessem sido coletados imposto territorial há mais de cinco anos. Sua proposta não foi aprovada por atingir complexos interesses e porque “o recebimento e cobrança de impostos não induzem ao reconhecimento da propriedade privada”, conforme o Código de Impostos e Taxas da época. Indiferente a isso, a União Democrática Ruralista até hoje prega que os fazendeiros são os legítimos proprietários da terra por pagarem o Imposto Territorial Rural.

Não obstante a incerteza jurídica, os negócios de terras continuavam “a todo vapor”. Os pretensos proprietários apelavam até as últimas instâncias na tentativa de recuperar suas terras, que eram mantidas por capangas. Vendia-se a mesma terra diversas vezes a pessoas diferentes, aumentando e perpetuando o conflito.

Na mesma época surgiu a figura do “quebra-milho”, capanga contratado por grandes grileiros a fim de expulsar outros grileiros e portadores de falsos títulos de domínio, bem como os posseiros. Também as demarcações de terras passam a gerar conflitos, pois era comum uma fazenda ser invadida por ocupantes da fazenda vizinha, e não eram raros na época cadáveres serem vistos boiando nos rios da região, vítimas de tocaias. Assim dizia o Coronel Alfredo Marcondes Cabral: -“Terra empapada de sangue é terra boa”.

Na petição inicial da ação discriminatória do 14º perímetro de Teodoro Sampaio, em anexo, pode-se conferir o histórico de irregularidades dos títulos da região produzido pelos procuradores do Estado.

2 TERRAS PÚBLICAS E TERRAS PRIVADAS

2.1 Terras Particulares

Terras particulares nada mais são do que as terras pertencentes às pessoas físicas e jurídicas, que se encontram sob seus domínios, e que tenham sido adquiridas legalmente. São, como será visto adiante, estabelecidas por exclusão. Essas terras poderão, não preferencialmente, ser sujeitas à reforma agrária.

2.2 Terras Públicas

O Código Civil brasileiro, nos artigos 98 a 103, estabelece quais são os bens públicos e suas formas de uso e alienação.

Art. 99. São bens públicos:

I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

A Constituição Federal de 1988 estabelece quais são os bens da União e dos Estados nos artigos 20 e 26:

Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

§ 1º - (...)

§ 2º - A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;

II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;

III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;

IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

Disto têm-se que os bens públicos podem ser de uso comum do povo, de uso especial ou bens dominicais.

Na última categoria, de bens dominicais ou bens dominiais, estão colocadas as terras devolutas, que não são todas as terras pertencentes à União e aos Estados, mas apenas aquelas que lhes advieram,³ originariamente, da conquista do território brasileiro por Portugal.

Terras públicas são gênero que possui as espécies própria e devoluta. As terras públicas próprias são as que integram diretamente o patrimônio do Estado como bens de uso comum ou de uso especial, enquanto as devolutas são consideradas bens dominicais.

³ BORGES, Paulo Torminn. Institutos Básicos do Direito Agrário. São Paulo, Saraiva, 1995, pg. 52.

3 TERRAS DEVOLUTAS

3.1 Conceito de terra devoluta

Para entender a questão fundiária em qualquer parte do território nacional é fundamental entender o que são as terras devolutas. O instituto jurídico das terras devolutas é uma criação nacional, tanto em sua conceituação originária como em seu desenvolvimento. Ocorreu no Brasil um fenômeno jurídico-social interessante. A propriedade, originariamente do soberano em todo território descoberto, passa ao domínio privado pela concessão do príncipe e pela iniciativa privada. São três os modos originários de aquisição da terra no Brasil: carta de sesmaria, usucapião e aquisição de propriedades devolutas, possuídas com cultura e moradia.

Há quem defenda que as terras devolutas já eram conhecidas desde o Império Romano. Contudo, neste trabalho, discorda-se dessa visão, posto que no Império Romano terras devolutas eram terras públicas que deixaram o patrimônio público com finalidade específica e a ele retornaram por não terem atingido essa finalidade, sendo devolvidas ao domínio imperial. Daí a origem do termo “devoluto”.

Mas afinal o que são terras devolutas? A Lei Imperial nº. 601, no seu art. 3º, dá o seguinte conceito de terras devolutas:

§ 1º: as que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal;

§ 2º: as que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura;

§ 3º: as que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei;

§ 4º: as que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei.

O artigo 8º da mesma lei expressa:

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

Mais recentemente, ao dispor sobre os bens imóveis da União, o Decreto-lei nº. 9.760, de 05.09.1946, deu o seguinte conceito de terras devolutas:

Art. 5º - São terras devolutas, na faixa de fronteiras, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprias nem aplicadas a algum uso público federal, estadual, territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado:

- a) por força da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto nº. 1318, de 30 de janeiro de 1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais;
- b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados;
- c) em virtude de lei ou concessão emanada de governo estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites;
- d) em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada;
- e) por se acharem em posse contínua e incontestada, por justo título e boa fé, por termo superior a 20 (vinte) anos;
- f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa-fé;
- g) por força de sentença declaratória proferida nos termos do art. 148, da Constituição Federal, de 10 de novembro de 1937.

Parágrafo único - A posse a que a União condiciona a sua liberalidade não pode constituir latifúndio e depende do efetivo aproveitamento e morada do possuidor ou do seu preposto, integralmente satisfeitos por estes, no caso de posse de terras situadas na faixa da fronteira, as condições especiais impostas na lei.

Dado o texto da lei, não se pode, *data venia*, concordar com a opinião de diversos renomados doutrinadores que apresentam a terra devoluta como sendo *res nullius*, desocupada ou sem dono, como prega Clóvis Bevilácqua.⁴

A lei é clara e não admite margem à interpretação no que tange à definição de terras devolutas. Frise-se ainda que o parágrafo único do Decreto-lei nº. 9.760, de 05.09.1946 dispõe expressamente que a terra devoluta não se incorpora ao domínio privado através da posse se constituir latifúndio.

O conceito de terras devolutas, no seu significado jurídico, nem sempre coincide com o seu significado etimológico (terra devolvida). Entendo, pois, que no art. 8º da Lei Imperial 601⁵, a expressão “devoluto” foi empregada no sentido de devolvido. Os possuidores de certa quantidade de terra (devoluta), seja por posse ou por outro título qualquer, que não procedessem à medição no prazo, só podiam ser mantidos na posse da área cultivada, enquanto o restante, as terras incultas, eram tidas como devolutas, ou seja, retornavam ao domínio do Estado. Só em relação aos possuidores ou sesmeiros caídos em comisso poder-se-ia falar em devoluta no sentido de devolvida. Mesmo assim, vale lembrar que mesmo as terras dadas por sesmeiros ou outras concessões do Governo, ainda que caídas em comisso, podiam ser revalidadas (§ 3º do art. 3º da Lei 601).

Mas do art. 3º da Lei 601 não se pode tirar a mesma conclusão, isto é, o mesmo significado de devolução. Do disposto neste artigo conclui-se que há um conceito legal de terras devolutas por exclusão, quer dizer, afora as situações previstas nos §§ 1º a 4º, o restante é de ser considerado como terra devoluta. Por outro lado, o outro significado da expressão, ou seja, devoluto no sentido de vago, sem dono, desocupado, a rigor também não serve para qualificar o instituto. Por isto mesmo, penso que a expressão é inadequada e só deve ser usada porque consagrada. Destarte, incorreto o conceito dado pelo mestre Clóvis Bevilácqua, previamente reproduzido.

⁴ “Trabalhos de elaboração do Código Civil”; in Curso de Direito Agrário, Pinto Ferreira, 2ª e., p. 282, Saraiva, 1995.

⁵ Art. 8º Os possuidores que deixarem de proceder à medição nos prazos marcados pelo Governo serão reputados caídos em comisso, e perderão por isso o direito que tenham a ser preenchidos das terras concedidas por seus títulos, ou por favor da presente Lei, conservando-o

Temos, por exemplo, terras devolutas que não foram devolvidas ao Estado, mas que este adquiriu, numa época pelo direito de conquista do descobridor e que passaram a ser propriedade do Estado brasileiro, após sua independência, e noutra época por compra de outros Estados, como aconteceu com as terras que hoje formam o Estado do Acre.

Assim, considerando os textos legais, são terras devolutas aquelas adquiridas pelo Estado brasileiro por sucessão à Coroa portuguesa tendo em vista os fatos históricos do descobrimento e da independência, e por compra ou permuta a outros Estados, que não foram alienadas, por qualquer forma admitida à época, aos particulares, ou que por estes não foram adquiridas por usucapião, assim como aquelas que, transmitidas aos particulares, retornaram ao patrimônio do Poder Público por terem caído em comisso ou por falta de revalidação ou cultura, não se destinando a algum uso público, encontrando-se, atualmente, indeterminadas.

Verifica-se, portanto, em consonância com o conceito acima adotado, três espécies de terras devolutas: a) as que pertencem à Coroa portuguesa pelo descobrimento; b) as que o Brasil adquiriu por compra ou permuta; c) as que, inicialmente pertencentes à Coroa portuguesa, foram alienadas e retornaram ao patrimônio público por terem caído em comisso e por falta de revalidação ou falta de cultura.

Quanto às terras particulares estas, inicialmente públicas, quando transmitidas aos particulares (na forma preconizada pela legislação da época), deixaram, *ipso facto*, de ser devolutas, mas retornaram ao patrimônio público as havidas por sesmarias ou outras concessões do Governo que caíram em comisso por falta de medição, confirmação e cultura, ou que, mesmo caídas em comisso, não foram revalidadas (§§ 2º e 3º da Lei 601).

Em síntese, pela Lei 601/1850, devoluta é toda terra que, por qualquer título, não se acha aplicada a nenhum uso público, por um lado, e, por outro, não integrado, por qualquer título, ao patrimônio privado.

Do conceito acima, depreende-se, como um dos seus aspectos fundamentais, o fato de as terras devolutas serem, hoje, indeterminadas. Nem sempre, porém, foi assim, vez que, no início, toda terra existente em nosso território pertencia ao Estado. Mas, com as sucessivas, confusas e desorganizadas alienações aos particulares, a situação territorial chegou a um ponto tal, que o Estado não tem condições de saber onde se encontram estas terras, nem a real dimensão delas.

De tudo conclui-se que além de indeterminadas, o Estado não detém a posse dessas terras e muitas vezes apenas supõe sua existência, já que não possui registro dessas terras que invariavelmente encontram-se ocupadas por posseiros.

A solução para apurar quais são as terras devolutas é o procedimento previsto no artigo 11 do Estatuto da Terra e na lei 6.383/1976: a discriminação de terras. Só por meio da ação discriminatória o Estado tem condições de separar as terras devolutas das terras particulares e das terras públicas em sentido estrito. Só por meio dessa ação é que é possível determinar as terras devolutas, antes indeterminadas, deixando, conseqüentemente, de serem devolutas para ser consideradas terras públicas *strictu sensu*. A discriminação pode ser tanto administrativa, como previsto nos artigos 2º a 17 da lei 6383/1976, como pode ser judicial, conforme os artigos 18 a 23 da mesma lei.

3.2 Propriedade das terras devolutas

As terras devolutas, não obstante constituírem um patrimônio *a priori* desconhecido, são terras públicas *lato sensu*, passíveis de identificação, e sendo públicas, pertencem à União, aos Estados ou aos Municípios, conforme dispuser a lei. Desde a Constituição de 1891 até a atual Constituição de 1988, com exceção dos períodos de governo militar, as constituições definiram como pertencentes à União terras devolutas em situações específicas, e excluindo-se essas, pertencem aos Estados em que estiverem situadas. Veja-se o que dizia a Constituição de 1891:

“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.”

A constituição de 1988 em seu artigo 20 diz que pertencem à União as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei.

Conclui-se que as terras devolutas pertencentes aos Estados podem ser identificadas por exclusão: as que não são reservadas à União; as que não constituem bens públicos próprios; e que não estejam sob domínio particular com título legal.

Os Municípios, que ficaram fora da partilha constitucional, só poderão possuir terras devolutas se as receberem do Estado mediante concessão ou transferência. Não se encontrando nessas situações, o município não tem legitimidade de proprietário para ingressar com ação discriminatória de terras devolutas em seu favor.

No estado de São Paulo, o decreto-lei nº 14.916 de 06 de agosto de 1945 institui as terras devolutas municipais:

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

Pertencem, portanto, aos municípios paulistas as terras devolutas contidas num raio de doze quilômetros da Praça da Sé no município de São Paulo e num raio de oito quilômetros nos demais municípios contados, via de

regra, a partir da igreja matriz. Nos distritos de cada município considera-se um raio de seis quilômetros a partir de seus centros.

3.3 Posse Civil e Posse Agrária

Desde os primórdios, como já visto, as terras devolutas do Pontal são ocupadas por posseiros, possuidores, ou ocupantes. Não há distinção legal de terminologia, e todos são encontrados na legislação agrária (Lei 601/1850 artigos. 5º, *caput*, §§ 1º, 3º, 11 e 15; Decreto nº 1.318/1854 artigos. 22, 24, §§ 1º, 2º e 3º; Lei nº 4.504/1964 artigos. 97, *caput*, I e II e art. 99).

Não se pode confundir a posse regulamentada pelo Código Civil com a posse de terras rurais, ora em estudo. O Código Civil de 2002 classifica e regula a aquisição da posse em seus artigos 1.196 a 1.209.

O artigo 1.196 considera possuidor “todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”.

Esta é a teoria objetiva de Ihering, ou seja, o possuidor é aquele que tem a detenção física da coisa e que mantém aparência de dono.

Pontes de Miranda assim conceitua a posse:

“Posse, poder fático. O direito objetivo atribui 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 das relações jurídicas. A posse, no sentido que aqui nos interessa, é estado de fato, a que a lei liga conseqüências jurídicas. Não é a soma dos efeitos que ela produz, segundo o direito. Tal redução não é possível. É a fonte, a 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 jurídicos⁶

⁶ Curso de processo civil, volume XIII, Forense, Rio, 1977, p. 141; *apud* Direito agrário brasileiro, Ismael Marinho Falcão, 1ª ed. Edipro, 1995.

Diversamente à posse civil, a posse agrária, respaldada na filosofia da função social da propriedade, é bem mais sólida e só admite a posse legítima. Porém, apenas a posse legítima não basta, sendo ainda necessárias a detenção física do imóvel, a cultura efetiva e a morada habitual do seu possuidor e família (artigo 11 c/c artigo 102, da Lei nº 4.504/1964).

Tais requisitos vêm desde a Lei nº 601/1850 que prescrevia em seu artigo 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.

A Lei nº 4.504/64 não conceituou a posse agrária, entretanto a cultura efetiva e a morada habitual, caracterizadores previstos pela Lei nº 601/1850 continuam em vigor, já que ainda repetidos na legislação agrária contemporânea. Veja-se que a Lei de Terras define como ocupante, posseiro ou possuidor, em seu artigo 98:

Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar por 10 (dez) anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, tornando-o produtivo por seu trabalho, e tendo nele sua morada, trecho de terra com área caracterizada como suficiente para, por seu cultivo direto pelo lavrador e sua família, garantir-lhes a subsistência, o progresso social e econômico, nas dimensões fixadas por esta Lei, para o módulo de propriedade, adquirir-lhe-á o domínio, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.

3.4 Registro Paroquial ou do Vigário

Antes de se ater ao estudo das ações discriminatórias, é mister conhecer o Registro Paroquial ou Registro do Vigário, que é um ponto crucial na discussão sobre os títulos de propriedade do Pontal do Paranapanema.

A princípio, na descoberta do Brasil, o Rei de Portugal adquiriu o título originário da posse, dividindo o novo território em capitânicas hereditárias governadas por donatários, que cediam parcialmente seus direitos possessórios aos moradores das capitânicas através de *cartas de sesmaria*. As sesmarias eram concedidas primeiro pelos donatários das capitânicas hereditárias, depois pelo governo geral, mais tarde pela Coroa de Portugal.

Dessa forma, não havia propriedade nos moldes em que conhecemos hoje, era em torno da posse que giravam todas as relações econômicas.

O regime das *sesmarias* durou até a independência do Brasil, sendo que somente em 1850, com a Lei nº 601, a posse foi legitimada sendo que todas as posses que fossem levadas ao livro da Paróquia Católica (Registro do Vigário), eram separadas do domínio público, tendo caráter obrigatório o registro das posses dos possuidores de terras devolutas.

Cabe, portanto, aqui lembrar que o artigo 1º da referida Lei n. 601/ 1850 dispunha que “ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja a compra”, e que o artigo 2º, do Reg. n. 1.318, de 1º de janeiro de 1854 assinalava: “As pessoas estabelecidas depois da publicação do presente regulamento não devem ser respeitadas. Quando os Inspetores e Agrimensores encontrarem semelhantes posses, o participarão aos Juizes Municipais para providenciarem na conformidade do artigo 2º da Lei supra citada”.

A lei 601/1850, a Lei de Terras, tinha o intuito de esclarecer quem eram os possuidores de terras no Brasil, assim como de regularizar suas posses. Para isso o Estado recorreria ao auxílio das autoridades eclesiásticas (artigo 97, Decreto 1.318/1854).

O decreto obrigava todos possuidores de terras das hipóteses previstas na Lei de Terras a regularizarem suas posses perante as autoridades eclesiásticas, que além de registrar a declaração de posse no livro de registros paroquial, tornava-a pública durante as missas. Daí vem a expressão Registro Paroquial ou Registro do Vigário. Lembre-se que não havia ainda, àquele tempo, a separação total entre Estado e Igreja.

O artigo 94 do Decreto 1.381/1854 diz:

Artigo 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.** (grifei)

Como pode-se auferir dos referidos artigos, o registro da posse tinha por finalidade tornar pública a posse das terras, o que poderia auxiliar posteriormente ao possuidor obter o reconhecimento e titulação das referidas posses. Diz ainda expressamente o artigo 94 que esse registro não confere qualquer direito aos possuidores. Não obstante isso, até os dias atuais no Pontal do Paranapanema, pretende-se elevar à condição de título dominial o Registro do Vigário, numa total afronta ao bom senso e ao consenso jurisprudencial e até mesmo ao doutrinário.

Aliás, o registro era efetuado mediante declarações do interessado conforme visto, com a agravante que o vigário não podia recusa-lo, ainda que estranhasse a dimensão do imóvel, de acordo com o artigo 102: "... se porém as partes insistirem no registro de suas declarações pelo modo por que se acharem feitas, os vigários não poderão recusá-las".

Esses registros paroquiais são fonte válida para a comprovação da posse, quando autênticos, porém, como já se viu nesse trabalho, na região do Pontal, esses títulos foram fraudados das mais diversas maneiras, com a finalidade de forjar propriedade legítima sobre as terras e criar imensuráveis latifúndios em que os posseiros sequer conheciam seus início e fim.

4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

4.1 Introdução

A regularização fundiária é fator primordial na pacificação do campo não só na região do Pontal do Paranapanema, como em todo território nacional. Sem a regularização não se pode falar sequer em reforma agrária, etimologicamente falando, já que reformar pressupõe algo já organizado, e o *fundus* pátrio nunca foi.

Sobre isso diz com propriedade Ismael Marinho Falcão⁷:

O país com vastíssimo território como o Brasil, nascido sob a égide da dominação papal, recebendo por doação uma área ideal cujos limites estavam contidos no espaço infinito, sem delimitação no solo e, conseqüentemente, firmado tão somente no papel, não teria condições de amoldar a uma realidade fática os títulos de doação aos particulares, como nas sesmarias, o que levou os sesmeiros a darem como limites, além das léguas de frente, o horizonte nos fundos como marco definitivo, na linguagem seiscentista que indicava o final da propriedade semarial como sendo 'pelos sertões adentro'.

Com o passar dos tempos e o aparecimento dos problemas sem conta, decorrentes dessa indefinição de limites, o Governo foi visualizando a necessidade de regulamentar as tais concessões, restringindo-as a tão somente duas e depois uma légua em quadra, o que melhoraria em muito a indefinição então reinante. Mesmo assim, o agro nacional foi sendo ocupado num crescendo de tal sorte que, por falta de demarcação de limites, com técnica de precisão, fez com que em muitos recantos do solo pátrio se amontoassem títulos sobre títulos, numa confusão de limites, de domínios e de propriedades tal, que somente um ação típica de extremação desses domínios poderia pôr cobro a toda a confusão reinante.

A regularização fundiária, pois, do solo brasileiro é, ainda hoje, uma necessidade premente, sob pena de não se poder, com bom senso e espírito de justiça, concluir-se qualquer projeto de reforma agrária, posto que não se reforma o que não existe, e se não há uma regularização fundiária séria, capaz de infundir confiabilidade nos registros dominiais existentes, não haverá, conseqüentemente, como se implementar situação daqueles que, sem terra, querem trabalhar e não conseguem um trato de terra onde jogar a semente que lhe proporcionará o progresso social e econômico seu e de sua família.

⁷ FALCÃO, Ismael Marinho. Direito Agrário Brasileiro, Bauru, EDIPRO, 1995, pgs 117 e 118.

Veja-se que o que foi dito pelo professor Ismael Marinho Falcão aplica-se com exatidão à situação fundiária do Pontal do Paranapanema. Na região foram registradas, ainda que evitadas dos mais diversos vícios, propriedades gigantescas e a perder de vista, sem limites conhecidos e bem definidos, e sobre essas terras, como já visto anteriormente neste trabalho, amontoaram-se títulos sobre títulos para o mesmo pedaço de terra.

A situação sócio-econômica da região é, em grande parte, decorrente desses fatores, da forma como se deu sua ocupação, que gerou e ainda gera graves conflitos pela terra, e que necessita veementemente de regularização para que seja alcançado o tão almejado crescimento econômico, a segurança jurídica, e a pacificação do campo.

A regularização fundiária é de competência dos estados-federados, inclusive legislativamente, porém freqüentemente as leis estaduais precisam ser suplementadas pela legislação federal, por serem omissas. No Estado de São Paulo há algumas leis esparsas que regulamentam programas de regularização fundiária, contudo, não há uma lei de terras estadual consolidada como o Estatuto da Terra.

Em São Paulo, a entidade responsável pelo planejamento e execução das Políticas Agrária e Fundiária do Estado de São Paulo é a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva”, conhecido como ITESP. A entidade, que foi criada pela Lei Estadual 10.207/1999, é vinculada à Secretaria da Justiça da Defesa da Cidadania. Descende, por uma sucessão de departamentos de governo, do Instituto de Assuntos Fundiários – IAF, idealizado por José Gomes da Silva.

O ITESP tem como principais atribuições promover a regularização fundiária em terras devolutas, ou presumivelmente devolutas, nos termos da legislação vigente, em colaboração com a Procuradoria Geral do Estado. Implantar e desenvolver assentamentos de trabalhadores rurais, nos termos da Lei nº 4.957, de 30 de dezembro de 1985 e legislação complementar e prestar assistência técnica às famílias assentadas e aos remanescentes das comunidades de quilombos assim identificados. Deve ainda identificar e propor

soluções para os conflitos fundiários e capacitar os beneficiários da regularização fundiária, das comunidades remanescentes de quilombos e dos projetos de assentamento, na área agrícola, e de técnicos nas área agrária e fundiária. Tem como atribuição, também, promover a identificação e a demarcação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, para fins de regularização fundiária, bem como seu desenvolvimento socioeconômico. Finalmente, deve participar, mediante parceria, da execução das políticas agrária e fundiária, em colaboração com a União, outros Estados federados e municípios.

4.2 Procedimento

Para atingir esses fins, o ITESP tem uma série de procedimentos técnicos, jurídicos e administrativos, tais como cadastros, análise da origem dominial dos imóveis, demarcações, levantamento topográfico, ações discriminatórias e planos de legitimação de posses.

A regularização fundiária inicia-se com a Ação Discriminatória, da qual resulta a separação das particulares das devolutas. Uma vez que estejam discriminadas, é possível o reconhecimento das propriedades particulares e a legitimação de posse das terras devolutas, assim como ações reivindicatórias de grandes extensões de terras discriminadas devolutas com o fim de assentamento de famílias de trabalhadores rurais.

O artigo 33 do ADCT da Constituição do Estado de São Paulo de 1989 diz que:

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.

O governo estadual reitera essa preocupação quando promulga o Programa Estadual de Direitos Humanos, em 15 de setembro de 1997. Este

programa tem uma seção especialmente dedicada à questão fundiária, com especial enfoque no Pontal do Paranapanema:

“PROGRAMA ESTADUAL DE DIREITOS HUMANOS

PROPOSTAS DE AÇÕES PARA O GOVERNO E PARA A SOCIEDADE

II - Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais

3. Política agrária e fundiária.

3.1. 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 produção agrícola, ecoturismo e incentivo a outras atividades econômicas compatíveis com a defesa do meio ambiente.

3.2. Apoiar formas negociadas e não violentas de resolução de conflitos fundiários.

3.3. Apoiar os assentamentos rurais existentes, dotando-os de infra-estrutura e promovendo treinamento adequado à produção agrícola, além de incentivar atividades econômicas compatíveis com a defesa do meio ambiente e criação de canais de escoamento da produção.

3.4. Propor lei estadual definindo a legitimação da posse de terras devolutas com até 500 hectares aos ocupantes que atendam aos princípios da legislação agrária.

3.5. Dar continuidade à política de reivindicação e utilização de terras devolutas para assentamento de trabalhadores sem terra.

3.6. Apoiar a identificação de áreas rurais improdutivas ou que não atendam à função social da propriedade, para fins de reforma agrária.

3.7. Promover políticas e programas de abastecimento, apoiando a criação e o funcionamento de cooperativas para aproximar os produtores rurais dos consumidores urbanos.

3.8. Expandir o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar em São Paulo (Pronaf-São Paulo).”

Isto posto, faz-se mister o estudo da função social da propriedade para fins de reforma agrária, da legitimação de posse, e da discriminação de terras devolutas, ao qual passaremos a seguir.

5 DISCRIMINAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS

5.1 Conceito de Ação Discriminatória

O dicionário Aurélio conceitua discriminação, entre outros, como separação, apartação, segregação. É exatamente essa a função da ação discriminatória, a ação competente para a União, Estados e Municípios apartarem as terras de seu domínio (devolutas), das terras de propriedade privada. Como já visto anteriormente, as terras devolutas são encontradas por exclusão, por isso precisam ser conhecidas e discriminadas para que possam ter sua destinação legal.

Segundo Messias Junqueira⁸:

Ação discriminatória de terras só se aplica a terras devolutas. Para apuração, individualização e demarcação dos demais bens públicos territoriais, utiliza-se o processo comum da ação de demarcação de terras, versão moderna da *actio finium regundorum* do velho direito romano.

E ainda:

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 puro, de extremar, separar terras devolutas das terras que não o são.

Diferentemente dos demais bens públicos, as terras devolutas têm um procedimento especial, mais complexo, para serem individualizadas. Esse procedimento é denominado discriminação de terras devolutas e é regulado pela Lei 6.383/76, tanto na forma administrativa quanto na judiciária.

Devido a este trabalho versar sobre a situação das terras da região do Pontal do Paranapanema, que é composto de terras devolutas estaduais,

⁸ JUNQUEIRA, Messias. As Terras Devolutas na Reforma Agrária. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1964.

interessa-nos apenas o estudo da discriminação de terras devolutas estaduais e sua aplicabilidade na região.

Como já visto anteriormente, no Estado de São Paulo, é de incumbência da Fundação ITESP os atos de discriminação das terras devolutas estaduais. Antes de ser proposta a ação discriminatória, o ITESP deve realizar a identificação das áreas através de vistorias prévias e cadastro dos ocupantes.

Ainda, no Estado de São Paulo é cabível apenas o procedimento judicial posto que a decisão proferida em processo de discriminação administrativa não é tida como válida pela Corregedoria do Tribunal de Justiça para os efeitos do registro imobiliário no Estado de São Paulo. Por essa razão este trabalho se atém apenas ao estudo da Ação Discriminatória pelo procedimento judicial.

A discriminação judicial é regulamentada pela Lei 6.383/76 em seus artigos 18 a 23:

Artigo 18 - O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA fica investido de poderes de representação da União, para promover a discriminação judicial das terras devolutas da União.

Artigo 19 - O processo discriminatório judicial será promovido:
I - quando o processo discriminatório administrativo for dispensado ou interrompido por presumida ineficácia;

II - contra aqueles que não atenderem ao edital de convocação ou à notificação (artigos 4º e 10 da presente Lei); e

III - quando configurada a hipótese do art. 25 desta Lei. Parágrafo único. Compete à Justiça Federal processar e julgar o processo discriminatório judicial regulado nesta Lei.

Artigo 20 - No processo discriminatório judicial será observado o procedimento sumaríssimo de que trata o Código de Processo Civil.

§ 1º - A petição inicial será instruída com o memorial descritivo da área, de que trata o art. 3º desta Lei.

§ 2º - A citação será feita por edital, observados os prazos e condições estabelecidos no art. 4º desta Lei.

Artigo 21 - Da sentença proferida caberá apelação somente no efeito devolutivo, facultada a execução provisória.

Artigo 22 - A demarcação da área será procedida, ainda que em execução provisória da sentença, valendo esta, para efeitos de registro, como título de propriedade.

Parágrafo único. Na demarcação observar-se-á, no que couber, o procedimento prescrito nos artigos 959 a 966 do Código de Processo Civil.

Artigo 23 - O processo discriminatório judicial tem caráter preferencial e prejudicial em relação às ações em andamento, referentes a domínio ou posse de imóveis situados, no todo ou em parte, na área

discriminada, determinando o imediato deslocamento da competência para a Justiça Federal.

Parágrafo único. Nas ações em que a União não for parte, dar-se-á, para os efeitos previstos neste artigo, a sua intervenção.

Diz ainda o artigo 27 da mesma lei:

Artigo 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.

5.2 Legislação do Estado de São Paulo

Apesar de o Estado de São Paulo ter sido o primeiro a editar leis discriminatórias, (a primeira foi a Lei Paulista nº 323/1895, seguida das Leis 545/1898 e 655/1899, que modificava a Lei 545, e o Decreto n 734/1900, que regulamentava a Lei 323/1895) produziu leis imperfeitas e de difícil aplicação, e, certamente, esse é um dos motivos de até os dias atuais possuir complexos problemas fundiários relativos à terras devolutas, especialmente no Pontal do Paranapanema.

Segundo Messias Junqueira⁹:

“É possível que nesse Decreto 734, de 5 de janeiro de 1900, instrumento tão imperfeito de aplicação das três primeiras leis paulistas sobre terras devolutas, esteja a causa verdadeira do abandono quase completo de um problema tão importante para o Estado de São Paulo, justamente no momento de sua maior expansão: o problema da apuração e alienação das terras devolutas ao particular” (...). nos trinta anos que correram de 1900 para cá, particularmente discreta foi a ação do Estado na apuração de suas terras devolutas, por via das chamadas comissões de discriminação” ... “tirante o vale do Ribeira do Iguape, parece que trecho algum do Estado de São

⁹ JUNQUEIRA, Messias. Justificativa e Ante Projeto de Lei de Terras. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1942, p.58. *apud* NOVOA, Hélio, Discriminação de Terras Devolutas. São Paulo, Livraria e Editora Universitária de Direito Ltda., 2000, p.211.

Paulo teve suas terras discriminadas de modo sistemático por essas Comissões”.

Como visto, desde os primórdios a legislação estadual pertinente à discriminação de terras devolutas não é de notável técnica jurídica, e quando muito, apenas acompanha os preceitos da legislação federal.

Finalmente, o Decreto Estadual nº 14.916, de 6 de agosto de 1945, definiu em seu artigo 2º os critérios a serem observados para se caracterizar as terras de domínio particular:

Art. 2º - 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.

Para maior aprofundamento neste tema, especialmente no que concerne à sujeição da ação discriminatória à legislação estadual de 1922, vide o parecer de Ada Pellegrini Grinover em anexo.

5.3 Da Ação Discriminatória

A Ação Discriminatória desenvolve-se em três fases: citatória, contenciosa e demarcatória. Na fase citatória há a citação por edital de todos os interessados na ação. Na contenciosa desenvolve-se a discussão do domínio das terras em litígio pelas partes. Finalmente, na demarcatória, são fixados os limites entre as terras públicas e as particulares.

Dispõe o artigo 20 da Lei 6.383/76:

Art. 20. No processo discriminatório judicial será observado o procedimento sumaríssimo de que trata o Código de Processo Civil.

§ 1º A petição inicial será instruída com o memorial descritivo da área, de que trata o art. 3º dessa Lei.

§ 2º A citação será feita por edital, observados os prazos e condições estabelecidos no art. 4º desta Lei.

O artigo 3º, a que se refere o §1º do artigo 20 dispõe:

Art. 3º A Comissão Especial instruirá inicialmente o processo com memorial descritivo da área, no qual constará:

I - o perímetro com suas características e confinância, certa ou aproximada, aproveitando, em princípio, os acidentes naturais;

II - a indicação de registro da transcrição das propriedades;

III - o rol das ocupações conhecidas;

IV - o esboço circunstanciado da gleba a ser discriminada ou seu levantamento aerofotogramétrico;

V - outras informações de interesse.

A citação de todos os interessados no processo é feita por edital, em que devem constar nominalmente todos os interessados: proprietários, possuidores e confinantes, assim como seus respectivos cônjuges. Estes, a partir da data da segunda publicação do edital no Diário Oficial, têm prazo de sessenta dias para apresentar quaisquer títulos e documentos, assim como testemunhas e outras informações de interesse relativos à área em litígio.

5.4 Natureza jurídica

A natureza jurídica da Ação Discriminatória é a mesma da Ação de Demarcação, ou seja, natureza declaratória.

O resultado visado pela ação é que seja declarado se a determinada gleba em discussão é de domínio público ou privado. Quanto a isso não há qualquer divergência doutrinária.

Nesse sentido Pontes de Miranda afirma que a *“sentença que se profere nos processo de que tratam os arts. 32-60 do Decreto-Lei 9.760 é declaratória positiva ou declaratória negativa”*.

Jacy de Assis parte do pressuposto que o ônus da prova nesta ação não cabe ao Estado, e sim aos particulares. Dessa forma conclui que a sentença não atribui domínio ao autor, pois este preexiste à propositura da ação e é pressuposto dela, assim a sentença possui um efeito meramente declaratório do domínio estatal.

Há, contudo, divergência sobre se a ação discriminatória é puramente declaratória ou se também há elementos constitutivos e condenatórios.

Entende Lopes da Costa que¹⁰:

Havendo contestação sobre o direito à demarcação, abre-se a primeira fase do processo e esta sentença é declaratória, positiva ou negativa daquele direito. Na segunda fase, se os limites são fixados pelo título, a ação e sua respectiva natureza conservam aquela mesma natureza declaratória. Se, porém, o juiz divide a zona contestada ou a adjudicada a um confinante, a sentença é constitutiva.

Segundo esse entendimento, a ação será constitutiva a partir da contestação.

Marcos Afonso Borges acredita que “ambas são ações declaratórias, com boa carga de constitutividade, contendo, em seu bojo, a força de reivindicar. São, portanto, ações declaratórias constitutivas condenatórias”.¹¹

Esse parece ser o melhor entendimento, pois a decisão da ação não só reconhece o domínio estatal ou privado da terra, como modifica a situação jurídica dos litigantes, pois com a decisão do feito, o que era incerto torna-se definido e caracterizado, passando os contendores, julgada procedente ou não a ação, a possuir nova situação jurídica.

O domínio é amplamente discutido na discriminatória, levando necessariamente ao julgamento da posse. Dessa forma a discriminatória também tem efeito condenatório, pois reconhece o domínio ao vencedor e condena o vencido a entregar as terras.

¹⁰ Lopes da Costa *apud* BORGES, Marcos Afonso. Processo Judicial da Ação Discriminatória. 2ª ed. Goiânia: AB, 1998. p. 30.

Nesse sentido José Frederico Marques¹²:

A sentença condenatória tem dupla função: em primeiro lugar, declara o direito existente – e nisto ela não difere de todas as outras sentenças (função declaratória); em segundo lugar, faz vigorar para o caso concreto as forças coativas latentes da ordem jurídica, mediante aplicação da sanção adequada – e nisto reside sua função específica, que a diferencia das outras sentenças (função sancionadora). Este segundo elemento, a formação expressa ou implícita da regra sancionadora concreta, é propriamente a novidade produzida pela sentença condenatória.

E Enrico Tullio Liebman¹³:

A sentença que declara procedente o pedido não tem apenas a função geral de declarar a vontade da lei no caso concreto, senão também produzir uma declaração capaz ao estágio ulterior da execução. Em tal hipótese, a sentença é condenatória.

5.5 Legitimidade ativa

Infere-se a legitimação ativa para propor a ação discriminatória do artigo 18 da Lei 6.383/76: “O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA fica investido de poderes de representação da União, para promover a discriminação judicial das terras devolutas da União”. No caso de terras devolutas estaduais em São Paulo a legitimidade é da Fundação ITESP.

Sobre a legitimação ativa ensina Hélio Novoa¹⁴:

“A ação discriminatória é ação pública, especial, privativa, pois da pessoa jurídica de direito público interno, titular do domínio das terras devolutas, sendo, por conseguinte, de competência exclusiva da União e dos Estados-Membros deflagra-la ou propô-la”.

¹¹ BORGES, Marcos Afonso. Processo Judicial da Ação Discriminatória. 2ª ed. Goiânia: AB, 1998. p. 30.

¹² MARQUES, José Frederico apud BORGES, Marcos Afonso. Processo Judicial da ação discriminatória. 2ª ed. Goiânia: AB, 1998 p. 34-35.

¹³ LIEBMAN, Enrico Tullio. Embargos do executado. São Paulo: Saraiva, 1946. p. 115.

¹⁴ NOVOA, Hélio. Discriminação de terras devolutas. São Paulo: LEUD, 2000, pgs. 153-154.

Discute-se se também os Municípios têm legitimidade para propor Ação Discriminatória. A discussão existe porque a Lei Federal nº 3.081/1956, reguladora da matéria antes do advento da Lei 6.383/1976, previa a competência da União, Estados e Municípios para propositura de Ação Discriminatória. A discussão gira em torno das terras devolutas que o Estado transferiu aos Municípios, como já visto. Não havendo qualquer legislação a respeito, todas as ações são discutidas jurisprudencialmente, ficando à mercê das decisões dos tribunais que, não pacificadas, ora entendem ser irrelevante a omissão legal quanto aos Municípios, ora entendem ser os Municípios parte ilegítima para propositura de Ação Discriminatória.

5.6 Cabimento

O artigo 19 da Lei 6.383/1976 enumera as hipóteses de instauração de processo judicial de Ação Discriminatória, que em São Paulo, fica a critério do ITESP.

A decisão pela instauração do processo judicial discriminatório é decisão de poder discricionário, não havendo, pois, qualquer necessidade por parte da União ou dos Estados de fornecer qualquer explicação antes do início da Ação Discriminatória.

5.7 Competência

Há discussão doutrinária sobre a competência para julgar Ação Discriminatória. Isso porque, por ser uma ação real, o foro competente deveria ser o da situação do imóvel, tal como previa a Lei nº 3.081/1956. A Lei nº 6.383/1976, entretanto, em seu artigo 19 dispõe que: “compete à Justiça Federal julgar o processo discriminatório judicial regulado nesta Lei”.

Nesse sentido faz sua crítica José da Costa Porto¹⁵:

A solução estará em diligenciar no juízo local comum, ao qual seriam os autos remetidos, esta fase preliminar conciliatória, devolvendo-se ao Juízo Federal o feito para a competente homologação. Aqui não haveria gravame aos pequenos ocupantes, de vez que não teriam eles de deslocar-se do foro da situação para, alhures, providenciarem a cautela de seus interesses.

Em São Paulo o problema já foi solucionado. A competência para julgar é de juízes de Entrância Especial, designados de acordo com a situação do imóvel, conforme os artigos 27 da Lei 6.383/1976 e artigo 86 da Constituição Estadual *in verbis*:

Art. 86 - O Tribunal de Justiça, através de seu Órgão Especial, designará juízes de entrância especial com competência exclusiva para questões agrárias.

§ 1º - A designação prevista neste artigo só pode ser revogada a pedido do juiz ou por deliberação da maioria absoluta do Órgão Especial.

§ 2º - No exercício dessa jurisdição, o juiz deverá, sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional, deslocar-se até o local do litígio.

§ 3º - O Tribunal de Justiça organizará a infra-estrutura humana e material necessária ao exercício dessa atividade jurisdicional.”

Leciona Ismael Marinho Falcão¹⁶ que:

O processo será da competência da Justiça Federal, quando o autor for a União e das Varas da Fazenda Pública, quando autor o Estado-Membro, tendo a ação caráter preferencial e prejudicial em relação às ações em andamento, referentes a domínio ou posse de imóveis situados, no todo ou em parte, na área discriminada.

¹⁵ PORTO, José da Costa apud NOVOA, Hélio. Discriminação de terras devolutas. São Paulo: LEUD, 2000, p. 159.

5.8 Ônus da prova

Controvertida é a questão do ônus da prova, sendo objeto de grandes discussões nas ações propostas pelo Estado.

A Lei nº 3.081/1956 estabeleceu que a Fazenda Pública deveria instruir o pedido inicial com todos os requisitos necessários para a apuração da situação fundiária da gleba a ser discriminada. Sob esse argumento parte dos juristas defendem ser do Estado o ônus da prova.

Segundo esse entendimento julgou o Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

“AÇÃO DISCRIMINATÓRIA - DEVOLUTIVIDADE - PRESUNÇÃO *JURIS TANTUM* AFASTADA - REGISTRO. Em ação discriminatória, cabe ao Estado provar o domínio público, já que não goza de presunção *juris tantum* de devolutividade, ainda que ausente a inscrição do imóvel no registro público pelo particular. Demonstrada a incorporação das terras ao domínio particular, anteriormente ao advento do registro público no Brasil, não há que se falar em devolutividade. Ação julgada improcedente. Sentença confirmada, em reexame necessário.”

Contudo, com grande propriedade é defendida a inversão do ônus da prova, fundamentado no fato de todas as terras do território brasileiro terem sido herdadas da Coroa Portuguesa e posteriormente transmitidas aos Estados-membros, já no período republicano. Assim, qualquer terra que não possua título hábil é presumivelmente do Estado.

Nesse sentido, brilhantemente ensina o Ministro Aliomar Baleeiro em julgamento proferido perante o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 51.290:

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 se encontravam. Então, os Estados, como sucessores da Nação brasileira, e, como sucessora do

¹⁶ FALCÃO, Ismael Marinho. Direito Agrário Brasileiro, Bauru, EDIPRO, 1995, pg 127.

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 regalianos. 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.

Parece ser irrefutável essa tese, além do que, não deveria ser de grande dificuldade, se a propriedade for legítima, a obtenção dos títulos que a comprovem, já que todos devem estar registrados em cartório.

5.9 Procedimento

Conforme visto, o artigo 20 da Lei 6.383/76 dispõe que: “No processo discriminatório judicial será observado o procedimento sumaríssimo de que trata o Código de Processo Civil”. Lembre-se que esse procedimento foi transformado em sumário pela Lei. n. 9.245/1995.

O objetivo do procedimento sumário é dar maior celeridade ao processo, porém é questionada sua compatibilidade com o processo discriminatório, dada sua complexidade.

Marcos Afonso Borges comenta:¹⁷

(...) esqueceu-se o legislador de que a pressa é inimiga da perfeição e de que na discriminatória, por importar em questão de alta indagação, a análise e o estudo dos documentos apresentados pelos particulares é de substancial importância à consecução do fim almejado, qual seja, a apuração das terras devolutas, separando-as das do domínio particular.

¹⁷ BORGES, Marco Afonso. Processo Judicial da Ação Discriminatória. 2ª ed. Goiânia: AB, 1998, p. 51.

Ora, em sendo assim, este exame que na grande maioria dos casos exige estudos demorados e exaustivos de documentos, exames periciais e vistorias, é muito complexo, o que determinará, invariavelmente, a conversão do procedimento para o rito ordinário (art. 277, §5º CPC).

Havendo incompatibilidade entre o procedimento sumário e a ação discriminatória, a solução é proceder conforme o artigo 277 §4º e §5º do CPC, convertendo-se o rito sumário em ordinário.

Art. 277.

§ 4º O juiz, na audiência, decidirá de plano a impugnação ao valor da causa ou a controvérsia sobre a natureza da demanda, determinando, se for o caso, a conversão do procedimento sumário em ordinário.

§ 5º A conversão também ocorrerá quando houver necessidade de prova técnica de maior complexidade.

A citação no processo discriminatório se dá por edital, após deferida a petição inicial. Os prazos e condições são os do artigo 4º da Lei 6.383/1.976 *in verbis*:

Art. 4º O Presidente da Comissão Especial convocará os interessados para apresentarem, no prazo de 60 (sessenta) dias e em local a ser fixado no edital de convocação, seus títulos, documentos, informações de interesse e, se for o caso, testemunhas.

§ 1º Consideram-se de interesse as informações relativas à origem e seqüência dos títulos, localização, valor estimado e área certa ou aproximada das terras de quem se julgar legítimo proprietário ou ocupante; suas confrontações e nome dos confrontantes; natureza, qualidade e valor das benfeitorias; culturas e criações nelas existentes; financiamento e ônus incidentes sobre o imóvel e comprovantes de impostos pagos, se houver.

§ 2º O edital de convocação conterà a delimitação perimétrica da área a ser discriminada com suas características e será dirigido, nominalmente, a todos os interessados, proprietários, ocupantes, confinantes certos e respectivos cônjuges, bem como aos demais interessados incertos ou desconhecidos.

§ 3º O edital deverá ter a maior divulgação possível, observado o seguinte procedimento:

- a) afixação em lugar público na sede dos municípios e distritos, onde se situar a área nele indicada;
- b) publicação simultânea, por duas vezes, no *Diário Oficial* da União, nos órgãos oficiais do Estado ou Território Federal e na imprensa local, onde houver, com intervalo mínimo de 8 (oito) e máximo de 15 (quinze) dias entre a primeira e a segunda.

§ 4º O prazo de apresentação dos interessados será contado a partir da segunda publicação no *Diário Oficial* da União.

A crítica à essa forma de citação é, como diz Marcos Afonso Borges¹⁸, que: “esse chamamento (...) acarreta enormes prejuízos aos particulares, pois o nosso homem do campo, além de ser , em sua maioria, analfabeto, não é afeito à leitura de jornais e muito menos de Diários Oficiais”.

Destaque-se a correção da crítica supra citada, porém ela não se aplica à região do Pontal do Paranapanema, uma vez que nessa região os citados, via de regra, são grandes fazendeiros, instruídos, e munidos de excelente assistência jurídica.

Segundo Jacy de Assis¹⁹, o edital deve conter:

- a) a delimitação perimétrica da área discriminada, com suas características;
- b) a relação nominal de todos os proprietários, ocupantes e confrontantes, conhecidos e certos, bem como de seus mulheres, se forem casados;
- c) o despacho do juiz, deferindo a inicial, e marcando a data em que será realizada a audiência de instrução e julgamento (CPC. Art. 277), com o deferimento das provas que nela devam ser produzidas;
- d) a citação dos réus desconhecidos e incertos, que possam ter qualquer interesse na área discriminada;
- e) a citação nominal dos réus conhecidos e certos, para que compareçam à audiência, oferecendo defesa escrita ou oral, com as devidas provas e valendo ela para todos os atos e termos do processo, inclusive execução da sentença, até final;
- f) a advertência do art. 285 do código.

5.10 Caráter Preferencial e Prejudicial da Ação Discriminatória

Afere-se o caráter preferencial e prejudicial da ação discriminatória do artigo 23 da Lei nº 6.383/76. Esta é a única ação de que dispõe o Estado para discutir e impugnar o domínio privado em terras devolutas.

¹⁸ BORGES, Marco Afonso. Processo Judicial da Ação Discriminatória. 2ª ed. Goiânia: AB, 1998.

¹⁹ ASSIS, Jacy de. Ação Discriminatória. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 274.

“Tanto assim que, proposta a ação, ela elimina desde logo as ações em andamento referentes a domínio e posse de imóveis situados nas áreas discriminadas, afirmando que o processo discriminatório judicial tem caráter preferencial e prejudicial”.²⁰ Isso decorre de, uma vez proposta a discriminação, ser eliminada uma das condições da ação: a possibilidade jurídica do pedido. Proposta a ação discriminatória torna-se inadmissível o pronunciamento jurisdicional favorável à pretensão do autor.

A lei, estatuidando o caráter de preferencialidade e prejudicialidade da discriminatória sobre as demais ações, eliminou para estas a sua possibilidade jurídica, que o juiz competente tem de declarar, extinguindo-se sem julgamento de mérito.²¹

5.11 Sentença

Cabe apelação da sentença proferida na Ação Discriminatória, sendo recebida apenas em seu efeito devolutivo, em conformidade com o artigo 520, I do CPC.

Não há até esse ponto o trânsito em julgado da sentença, pois a decisão ainda é sujeita a reforma. É facultada a execução provisória conforme o artigo 21 da Lei nº 6.383/1976, porém deve iniciar-se após o trânsito em julgado, pois apenas após transitada em julgado a sentença poder-se-á efetivar a demarcação, havendo o conseqüente cancelamento dos registros dos imóveis, quando existentes.

²⁰ ASSIS, Jacy de. Ação Discriminatória. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 291.

²¹ ASSIS, Jacy de. Ação Discriminatória. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 293.

6 AÇÕES DISCRIMINATÓRIAS NO PONTAL DO PARANAPANEMA

6.1 Situação fundiária do Pontal

Já foi demonstrada previamente neste trabalho a forma como se deu a ocupação do Pontal do Paranapanema, de forma ilícita e desordenada. Diversas vezes foi demonstrada a imprestabilidade dos documentos, especialmente do registro paroquial, que iniciaram a cadeia dominial da maioria dos títulos de propriedade existentes na região.

Em 1995, a situação fundiária legal no Pontal do Paranapanema era a seguinte:

Tabela 1:

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

Note-se que as terras já julgadas devolutas somadas às ainda a ser discriminadas somam 85% da área total da região. Se, ainda, forem somadas os 9% de áreas legitimadas pelo Estado, esse número sobe para 94%. Diante desses números, mostra-se mais uma vez indiscutível a natureza de devolutividade das terras do Pontal, que precisam urgentemente ser regularizadas.

Essa situação de insegurança jurídica influenciou inclusive o atraso econômico da região em relação às demais no Estado de São Paulo, uma vez que não havendo segurança dominial não há incentivo ao investimento na região, o que não interessa a ninguém.

José Roberto Fernandes Castilho, Procurador do Estado na cidade de Presidente Prudente afirma:²²

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).

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.

José Castilho Fernandes ainda afirma que: “reiteradas vitorias nos tribunais serviram para comprovar a correção dos argumentos e das postulações da Fazenda do Estado. Porém, o bem maior é o assentamento de milhares de famílias que, hoje, têm condições de viver com dignidade, com cidadania”.

Situada no extremo oeste do Estado de São Paulo, a região do Pontal do Paranapanema é 10ª região Administrativa do Estado de São Paulo.

Existem 34 perímetros constituídos na 10ª Região Administrativa — alguns com discriminatórias paralisadas há décadas, outros discriminados mas nunca legitimados, outros ainda (a maioria) apenas parcialmente legitimados etc. Há que se analisar a situação específica de cada um deles, para a finalidade da regularização. Apesar do disposto no artigo 33 do ADCT da Constituição estadual, apenas duas discriminatórias estão hoje em andamento, ambas com sentença favorável às pretensões do Estado: 14º Perímetro de Teodoro Sampaio, com 87.846 ha, e 15º Perímetro de Mirante do Paranapanema, com 92.280 ha. Em seis grandes perímetros, a ação sobrestada — por extravio dos autos, fogo etc. — e nunca retomada.²³

²² CASTILHO, José Fernandes, *in* Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Nº 49/50. Centro de Estudos: São Paulo, 1998. p. 149.

²³ CASTILHO, José Fernandes, *in* Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Nº 49/50. Centro de Estudos: São Paulo, 1998. p. 153.

Em alguns casos é explícita a lentidão do andamento dessas ações que há décadas tramitam por comarcas da região, sendo que, não poucas vezes, são julgadas improcedentes devido a vícios de forma ou falhas processuais.

6.2 Histórico das discriminatórias no Pontal

Para uma melhor análise das ações discriminatórias promovidas na região, encerradas e ainda em andamento, segue transcrição parcial do histórico produzido pelo Professor Zelmo Denari e atualizado pelo procurador geral do Estado José Fernandes Castilho:

14º Perímetro de Teodoro Sampaio (Antigo Presidente Wenceslau)

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 2º 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 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 prolatada 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.²⁴

²⁴ DENARI, Zelmo e CASTILHO, José Fernandes, *in* Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Nº 49/50. Centro de Estudos: São Paulo, 1998. pgs. 166 e 167.

15º Perímetro de Teodoro Sampaio (Antigo Presidente Wenceslau)

A ação discriminatória foi ajuizada perante a Comarca de Presidente Wenceslau aos 3 de fevereiro de 1958, tendo sido distribuída ao Cartório do 1º Ofício (cf. Feito n. 6.355/58). O subscritor da inicial foi o Dr. Ulysses Fagundes Filho.

Posteriormente, o Feito foi redistribuído à Comarca de Mirante do Paranapanema, onde tem curso até hoje sob n. 68/72.

Conforme sentença prolatada aos 22 de setembro de 1981 pelo Dr. Fernando Aparecido Spagnuolo, o processo foi julgado extinto sem julgamento de mérito.

Em grau de recurso, a Fazenda do Estado logrou reformar a sentença de primeira instância, e o feito retornou à origem para prosseguimento e julgamento de mérito. A Fazenda do Estado peticionou no feito para adaptação da inicial às exigências da Lei n. 6.383, de 7 de dezembro de 1976.

Após demorado trâmite — em razão da admissão da denúncia da lide — 38 anos depois de proposta, a ação foi julgada procedente em sentença de 150 laudas prolatada pelo Dr. Vito José Guglielmi, aos 20 de dezembro de 1996. A decisão é “inteiramente favorável à Fazenda”.

O feito encontra-se em fase recursal.

16º Perímetro de Presidente Wenceslau

A ação discriminatória foi ajuizada na Comarca de Presidente Wenceslau no ano de 1958, tendo sido distribuída ao Cartório do 2º Ofício (cf. Feito n. 6.688/58).

Conforme sentença prolatada aos 23 de novembro de 1983 pelo Dr. Hélio Martinez, o processo foi julgado extinto sem julgamento de mérito, em virtude de falta de citações e vícios citatórios que comprometeram o seu desenvolvimento regular: “no caso em testilha, o processo não se encontra regularmente constituído, havendo falta de citações, vícios citatórios, não tendo também o feito se desenvolvido validamente, ou seja, de conformidade com a lei que o regulava, pelo que ele deve ser extinto com espeque no artigo 267, inciso IV do estatuto processual civil”.

A Fazenda do Estado e diversos réus recorreram à superior instância para superlativo reexame do Primeiro Tribunal de Alçada Civil. No entanto, os autos discriminatórios — constantes de 5 (cinco) volumes e mais de 2.000 fls. — tardaram para serem remetidos ao Tribunal e foram consumidos, em sua quase totalidade, por incêndio irrompido no Fórum da Comarca em 1986.

A Procuradoria Regional de Presidente Prudente já propôs a reabertura da instância mediante ajuizamento de nova ação discriminatória, fundada nos dispositivos da Lei n. 6.383 de 7 de dezembro de 1976.²⁵

²⁵ DENARI, Zelmo e CASTILHO, José Fernandes, *in* Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Nº 49/50. Centro de Estudos: São Paulo, 1998. pgs. 178 e 179.

Discriminatória do 18º Perímetro de Dracena (Antigo Santo Anastácio)

A ação discriminatória foi ajuizada em março de 1939 perante a Comarca de Santo Anastácio (inicial subscrita pelo Dr. José Leal de Mascarenhas).

O feito, posteriormente, foi redistribuído à Comarca de Dracena. Conforme certidão expedida pelo Cartório do 1º Ofício, incêndio ocorrido na Comarca, no dia 6 de junho de 1948, destruiu totalmente os autos da discriminatória do 18º Perímetro.

Trata-se, portanto, de feito paralisado. Presidente Prudente, 23 de setembro de 1987.²⁶

4º Perímetro de Presidente Prudente

O perímetro, medindo 23.389,90 ha, foi julgado totalmente devoluto por sentença prolatada aos 22 de janeiro de 1941 pelo Dr. Francisco de Souza Nogueira, nos autos de respectiva ação discriminatória que se processou pela Comarca de Presidente Prudente (Cartório do 2º Ofício).

A sentença foi confirmada pelo Tribunal de Justiça, conforme acórdão prolatado aos 28 de outubro de 1941 pela Segunda Câmara Civil (cf. Apelação n. 12.769 da Comarca de Presidente Prudente).

O memorial descritivo da área foi transcrito sob n. 36.561 no Registro Imobiliário da 1ª Circunscrição de Presidente Prudente; sob n. 21.850, no Registro Imobiliário da 2ª Circunscrição de Presidente Prudente e sob n. 2.500 no Registro Imobiliário da Comarca de Presidente Bernardes.

O Estado de São Paulo não promoveu legitimação das posses do perímetro.²⁷

Das ações discriminatórias propostas, foram julgadas totalmente procedentes, tendo tido julgadas toda sua área devoluta as do 2º, 3º e 5º perímetros de Presidente Prudente, 6º perímetro de Rancharia, 21º perímetro de Presidente Bernardes, 14º perímetro de Santo Anastácio, 11º perímetro de Mirante do Paranapanema, 3º e 4º perímetros de Presidente Venceslau, 1º e 2º perímetros de Teodoro Sampaio, 1º, 5º e 7º perímetros de Dracena, 2º perímetro de Tupi Paulista e 9º perímetro de Pacaembu, além da discriminatória da Gleba Caiuá-Veado.

²⁶ DENARI, Zelmo e CASTILHO, José Fernandes, *in* Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Nº 49/50. Centro de Estudos: São Paulo, 1998. pg. 181.

²⁷ DENARI, Zelmo e CASTILHO, José Fernandes, *in* Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Nº 49/50. Centro de Estudos: São Paulo, 1998. pg. 168.

Por motivos como destruição dos autos por incêndio, extravio dos autos, localização da gleba em área municipal ou falta de iniciativa da Fazenda do Estado, foram arquivadas ou estão paralisadas as ações discriminatórias dos 1º perímetro de Presidente Prudente, 10º perímetro de Presidente Bernardes, 22º perímetro de Santo Anastácio, 11º e 12º perímetros de Presidente Venceslau e 18º perímetro de Dracena.

Foram julgadas parcialmente procedentes as ações discriminatórias do 19º perímetro de Santo Anastácio (ação julgada procedente em parte “para considerar devolutas as terras do 19º Perímetro, excluídas as que pertencerem ao imóvel Ribeirão Claro e, bem assim, as do Núcleo Colonial Lins de Vasconcelos) e do 20º perímetro de Santo Anastácio (consideradas devolutas as terras do imóvel Pirapó-Santo Anastácio nos trechos em que foram abrangidos pelo 20º Perímetro e declaradas particulares as terras que constituem a chamada Fazenda Ribeirão Claro).

Foi julgada improcedente a ação discriminatória do 13º perímetro de Mirante do Paranapanema.

A ação do 16º perímetro de Presidente Venceslau teve seus autos destruídos por incêndio, tendo sido proposta reabertura de nova ação discriminatória.

Após o estudos das ações discriminatórias já propostas

“cabe ressaltar a extrema lentidão no andamento das ações discriminatórias, que tantos e tão profundos males tem causado à cidadania. Veja-se o caso exemplar do 15º Perímetro referido: a inicial é de 1958. Por problemas de constituição regular da relação processual, o feito foi extinto em 1981. Em 1983, o 1º Tribunal de Alçada Civil deu provimento a apelação da Fazenda Estadual para afastar a extinção, entendendo ser possível a adaptação do processo à nova lei da ação discriminatória, que é de 1976 (Lei n. 6.383) e que consagrou a citação-edital. O Supremo Tribunal Federal, em 1986, manteve a decisão do Tribunal de Alçada. O processo retornou à origem para continuação da fase postulatória, sendo admitidas diversas denúncias à lide (ao contrário do que ocorreu no 14º Perímetro) que conturbaram ainda mais o andamento do feito. Em dezembro de 1996, finalmente, o feito foi julgado procedente, declarando-se as terras do perímetro devolutas, 28 anos depois de proposta a ação.

Quais as causas desta lentidão exacerbada? Podemos destacar três: uma de ordem territorial, outra de ordem processual e uma terceira dimensão pessoal a influir na excessiva delonga das discriminatórias, que não são, afinal, no Pontal, processos de grande complexidade no tocante ao mérito. Em primeiro lugar, o tamanho dos perímetros definidos a partir da década de 30 determina uma pluralidade enorme de réus,

dificuldade que o Estado está afastando mediante a propositura de ações específicas para imóveis individualizados. Em segundo lugar, a admissão, pelo Tribunal, da denúncia da lide, que amplia objetivamente e subjetivamente o processo, constitui entrave relevante. A nosso aviso, trata-se de um equívoco: a discriminatória é uma ação declaratória, hipótese não contemplada pelo artigo 70 do CPC (v. jurisprudência nesse sentido em Theotônio Negrão). E mais, a admissão ampla da denúncia significa uma violação do princípio da economia processual e da celeridade da justiça.

Há, afinal, uma dimensão pessoal do problema. As comarcas onde correm as discriminatórias são pequenas comarcas de primeira entrância, onde em geral oficiam juizes substitutos, que estão ali de passagem. Diante das dezenas de volumes dos processos (os autos do 15º Perímetro já somam 30 volumes) e dos inúmeros conflitos desenhados, a tendência dos magistrados — uma tendência, diria, “natural” — é deixar o caso para o futuro titular da comarca. Este problema, outrora grave, no Pontal não se põe mais, porque, a partir de 1983 (Lei n. 3.947/83, art. 10), o Tribunal de Justiça vem fazendo designações especiais para magistrados atuarem nestas ações. Isto significou um ganho substancial em termos de celeridade e também de qualidade das decisões (v.g., a magistral sentença do 15º Perímetro, prolatada pelo Dr. Vito José Guglielmi, que tem 150 laudas).

Atualmente, a designação de juizes de entrância especial para questões agrárias está prevista no artigo 86 da Constituição Estadual. Este dispositivo ainda determina que “no exercício da jurisdição, o juiz deverá, sempre que necessário à prestação jurisdicional, deslocar-se até o local do litígio”. Tal prática democrática não tem ocorrido no Pontal, como seria desejável, talvez diante do elemento de contenção do próprio texto normativo.²⁸

Cabe ainda ressaltar que a quase unanimidade das decisões julgou devolutas as terras discutidas, principalmente devido a falsificações documentais na origem da cadeia dominial, tal como visto no capítulo I desse trabalho, vícios esses que foram transmitidos através da cadeia sucessória, invalidando todos os títulos.

Por ser de grande valia e referência ao presente estudo, segue em anexo (abexo1), a petição inicial da ação discriminatória do 14º perímetro de Teodoro Sampaio, que demonstra com clareza e propriedade o histórico jurídico da referida área, que aplica-se à quase totalidade das terras do Pontal do Paranapanema.

²⁸ CASTILHO, José Fernandes. In Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Nº 49/50. Centro de Estudos: São Paulo, 1998. pgs. 153 e 154.

7 LEGITIMAÇÃO DE POSSES

Uma vez julgadas devolutas, as terras passam a integrar os recursos fundiários do Estado, e devem receber sua destinação legal. Para isso há a legitimação de posse prevista no art. 29 da Lei 6.383/1976 *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.

§ 1º A legitimação da posse de que trata o presente artigo consistirá no fornecimento de uma Licença de Ocupação, pelo prazo mínimo de mais 4 (quatro) anos, findo o qual o ocupante terá a preferência para aquisição do lote, pelo valor histórico da terra nua, satisfeitos os requisitos de morada permanente e cultura efetiva e comprovada a sua capacidade para desenvolver a área ocupada.

§ 2º Aos portadores de licenças de ocupação, concedidas na forma da legislação anterior, será assegurada a preferência para aquisição de área até 100 (cem) hectares, nas condições do parágrafo anterior, e, o que exceder esse limite, pelo valor atual da terra nua.

§ 3º A Licença de Ocupação será intransferível "*inter vivos*" e inegociável, não podendo ser objeto de penhora e arresto.

E no âmbito estadual no artigo 1º do Decreto Estadual 28.839/88, *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;²⁹

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.

A transferência da propriedade àqueles que preenchem os requisitos legais é garantido pela legislação federal e estadual. É uma forma de reconhecer

²⁹ O artigo 11 da Lei Estadual n. 4925/85, limita a extensão da gleba a 100 hectares.

o trabalho do possuidor de boa-fé que produza na terra. A legitimação dá a necessária segurança que possibilita o progresso social. Messias Junqueira³⁰ ensina que:

O processo administrativo de legitimação de posse constitui a verdadeira finalidade a que visa o poder público, ao exercitar 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.

E complementa adiante:

Legitima 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.

Os mais importantes desses requisitos são certamente a morada habitual e a posse efetiva da terra, requisitos que remontam aos tempos do Direito Romano e já previstos na Lei de Terras de 1850. A legitimação, entretanto, é criação do Direito pátrio, como assegura Hélio Novoa: “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...”³¹

Outros importantes requisitos previstos no artigo 1º do Decreto 28.389 são: a limitação da área em 100 hectares e que o ocupante seja pessoa física que possua apenas a área em questão.

A intenção do legislador ao fazer essas exigências é preservar na terra o pequeno agricultor de boa-fé que habita a área e, com seu trabalho, faz uso social da terra devoluta fazendo-a produzir.

³⁰ JUNQUEIRA, Messias *apud* NOVOA Hélio. Discriminação de terras devolutas. São Paulo: LEUD, 2000, p. 187-188.

Uma vez arrecadadas as terras, o Estado, usando de seu poder discricionário, pode as destinar a qualquer fim, devendo apenas observar a legislação pertinente e os princípios da administração pública.

Ocorre que por ser um processo administrativo, a legitimação é relegada à discricionariedade do administrador público, que muitas vezes não tem interesse ou meramente falta-lhe vontade política para promover a legitimação. No Pontal, entretanto, as áreas já julgadas devolutas, e que se enquadram nos requisitos legais, têm sido legitimadas, em procedimento administrativo de competência do Procurador do Estado, auxiliado pela Fundação ITESP, que ocorre resumidamente como exposto a seguir.

Em primeiro lugar deve-se fazer o levantamento sócio-econômico de todos os posseiros da área. Em seguida instala-se a Comissão Especial para a promoção da discriminatória administrativa.

Após devem ser publicados os necessários editais, para convocar os interessados para apresentarem seus documentos (títulos, informações, cartas de sesmarias), tudo nos precisos termos do art. 4º da Lei Federal nº 6.383/76 exposto a seguir, inclusive, se for o caso, testemunhas.

Artigo 4º - O presidente da Comissão Especial convocará os interessados para apresentarem, no prazo de 60 (sessenta) dias e em local a ser fixado no edital de convocação, seus títulos, documentos, informações de interesse e, se for o caso, testemunhas.

§ 1º - Consideram-se de interesse as informações relativas à origem e seqüência dos títulos, localização, valor estimado e área certa ou aproximada das terras de quem se julgar legítimo proprietário ou ocupante; suas confrontações e nome dos confrontantes; natureza, qualidade e valor das benfeitorias; culturas e criações nelas existentes; financiamento e ônus incidentes sobre o imóvel e comprovantes de impostos pagos, se houver.

§ 2º - O edital de convocação conterà a delimitação perimétrica da área a ser discriminada com suas características e será dirigido, nominalmente, a todos os interessados, proprietários, ocupantes, confinantes certos e respectivos cônjuges, bem como aos demais interessados incertos ou desconhecidos.

§ 3º - O edital deverá ter a maior divulgação possível, observado o seguinte procedimento:

³¹ NOVOA, Hélio. Discriminação de terras devolutas. São Paulo: LEUD, 2000, pgs 197-188.

a) afixação em lugar público na sede dos municípios e distritos, onde se situar a área nele indicada;

b) publicação simultânea, por duas vezes, no Diário Oficial da União, nos órgãos oficiais do Estado ou Território Federal e na imprensa local, onde houver, com intervalo mínimo de 8 (oito) e máximo de 15 (quinze) dias entre a primeira e a segunda.

§ 4º - O prazo de apresentação dos interessados será contado a partir da segunda publicação no Diário Oficial da União.

Isso feito inicia-se a fase das habilitações. Esta fase da discriminatória administrativa compreende sessenta dias de atendimento em que a Comissão Especial se posta no local designado pelo edital, recebendo os documentos e informações de que trata a mencionada lei. Nesta fase começa-se a conhecer a situação fundiária da área delimitada. Examinam-se, ainda, os aspectos sobre a confrontação da área, nomes dos confrontantes, natureza, benfeitorias, culturas, criações, financiamentos, ônus incidentes sobre o imóvel e os comprovantes de impostos. Para ser habilitante na discriminatória administrativa é preciso ser proprietário, ocupante ou interessado. Deve ser pessoa ligada à área em discriminação. Nesse período, os títulos trazidos à colação são confrontados com os dos imóveis lindeiros, buscando-se as suas origens até a saída daquelas terras do Estado.

Em cada processo individual deve ficar bem caracterizado o domínio ou a posse, com suas respectivas confrontações⁴², tudo como está no art. 5º da Lei 6.383/76, que dita:

A Comissão Especial atuará e processará a documentação recebida de cada interessado, em separado, de modo a ficar bem caracterizado o domínio ou a ocupação com suas respectivas confrontações.

§ 1º - Quando se apresentarem dois ou mais interessados no mesmo imóvel, ou parte dele, a Comissão Especial procederá a apensação dos processos.

§ 2º - Serão tomadas por termo as declarações dos interessados e, se for o caso, depoimentos de testemunhas previamente arroladas.

Havendo dois ou mais interessados no processo, procede-se a apensação das habilitações, para posterior decisão, com audiência dos interessados, quando poderá ou não haver acordo entre eles.

Faz-se, nesta fase, vistoria para serem apuradas as benfeitorias, declaradas ou não, e outros fatos que interessem à legitimação ou à regularização das respectivas posses.

Terminado o prazo para habilitação, o presidente da Comissão Especial deve se pronunciar, em trinta dias, em cada processo, sobre as alegações, determinando, de logo, a dominialidade ou não dos títulos juntados, bem como a boa-fé dos ocupantes, mandando lavrar os respectivos termos. No pronunciamento do presidente da Comissão Especial fica decidido que se reconhece a propriedade ou a ocupação de boa-fé e a existência ou inexistência de litígio entre ocupantes, legitimidade do domínio ou não, tamanho do imóvel e sua localização. Nessa decisão, o presidente da Comissão Especial determina, se for o caso, o conhecimento do domínio, com a exclusão do habilitante da discriminatória.

Em São Paulo, a Fundação ITESP, responsável pela realização desses trabalhos, tem dado prioridade ao Pontal do Paranapanema devido à sua situação fundiária e sua estrutura sócio-econômica.

Uma vez que o posseiro tenha recebido o título de domínio, ele passa à condição de proprietário, porém o beneficiário é impedido de alienar o imóvel legitimado sem prévia aprovação estatal, devido à cláusula impeditiva fundada no art. 3º, I e parágrafo único do Decreto Estadual nº 28.389/88. Caso o imóvel seja alienado sem aprovação prévia do Estado, volta ao domínio do Poder Público. O novo proprietário que tenha interesse em alienar o imóvel legitimado deve solicitar autorização ao Procurador do Estado, que verificando não haver interesse público em adquirir o imóvel, deve autorizar sua alienação. A cláusula resolutive não se transmite aos sucessores.

Caso o posseiro não possa ter sua posse legitimada, mas preencha os requisitos mínimos de morada habitual na gleba e seu real aproveitamento e cultura efetiva ou edificação residencial, pode receber uma permissão de uso como previsto no art. 5º do Decreto Estadual nº 28.389/88.

Da Permissão de Uso

Artigo 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 legítima, 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.

Artigo 6º - A permissão de uso de que trata o artigo anterior será outorgada pelo Procurador Geral do Estado, mediante termo que subscreverá juntamente com o Procurador do Estado Chefe da Unidade competente da Procuradoria Geral do Estado e com o permissionário.

Diferentemente da situação prevista no artigo 1º do Decreto Estadual nº 28.389/88, de onde depreende-se a obrigatoriedade da legitimação, na situação prevista no artigo 5º do mesmo decreto é facultativo ao Estado outorgar a permissão de uso.

Finalmente, antes do início do procedimento de legitimação, é necessário verificar a viabilidade da legitimação junto aos órgãos competentes, especialmente a Secretaria do Meio Ambiente, que deve verificar se não há unidades de conservação ambiental na área a ser legitimada, o que impediria a outorga de título de domínio.

8 AÇÕES REINVIDICATÓRIAS

8.1 Destinação

Visto que as pequenas glebas de terra, discriminadas e julgadas devolutas, devem ser objeto de legitimação pelo Estado, resta saber que destinação devem receber as grandes glebas que já tenham sofrido o devido processo discriminatório e tenham sido julgadas devolutas.

O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) especifica, entre as possibilidades de utilização das terras devolutas, a sua destinação para fins de reforma agrária. Os artigos 9º e 10 do citado estatuto expressam *in verbis*:

Art. 9º Dentre as terras públicas, terão prioridade, subordinando-se aos fins previstos nesta lei (colonização e reforma agrária), as seguintes:

I – as de propriedade da União que não tenham outra destinação específica;

(...)

III – as devolutas.

Art. 10. O Poder Público poderá explorar, direta ou indiretamente, qualquer imóvel rural de sua propriedade, unicamente para fins de pesquisa, experimentação, demonstração e fomento visando ao desenvolvimento da agricultura, a programas de colonização ou fins educativos de assistência técnica e de readaptação.

(...)

§ 3º Os imóveis rurais pertencentes à União, cuja utilização não se enquadre nos termos deste artigo, poderão ser transferidos ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária.

No mesmo sentido estabelece o artigo 188 da Constituição Federal de 1988: “A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”.

Como visto, em regra, o poder público deve destinar as terras devolutas existentes, em regra, para fins de colonização e reforma agrária, porém, devido à sua inércia, o Estado tem sofrido grande pressão exercida por movimentos sociais instalados na região desde a década de 1980.

Devido a essas pressões e baseado em seu poder discricionário para a administração e destinação de seus bens, em 1995, o Governo do Estado de São Paulo elaborou o “Plano de Ação Governamental para o Pontal do Paranapanema”, que incluiu entre seus principais objetivos a destinação de terras devolutas ou presumivelmente devolutas para o assentamento de trabalhadores rurais, com a proposta de contribuir para a distensão social, gerando um clima propício para um novo ciclo de desenvolvimento na região e promovendo a convivência harmoniosa nas terras regularizadas. O plano também previa a identificação das famílias acampadas, assim como de todas as propriedades com mais de 500 hectares julgadas devolutas, e o levantamento das benfeitorias existentes. 30% dessas áreas deveriam ser destinadas a assentamentos provisórios mediante tutela antecipada.

Além disso, o plano previa a inserção do Pontal do Paranapanema como região de importância econômica através da regularização fundiária, eliminação das incertezas dominiais e introdução de formas mais eficientes e sustentáveis de produção agropecuária, que levariam à dinamização de seu mercado local e regional. A recuperação ambiental de áreas hoje degradadas pela exploração extensiva, através da recomposição florestal de áreas de preservação permanente e de Reserva Legal Obrigatória nos assentamentos era também prevista.

Através do plano, foram implantadas extensas áreas de assentamento na região. Com a incorporação dessas terras (atualmente mais de cem mil hectares de área de assentamentos e mais de vinte mil hectares de reserva legal no Pontal do Paranapanema) o Estado se deparou com a necessidade de viabilizar, em grande escala, um conjunto de ações com objetivo fundamental de propiciar condições para o desenvolvimento sócio-econômico dos projetos de assentamento e ao mesmo tempo, de sistematizar as ações ambientais que já integravam a política de assentamentos. A área de abrangência do plano inclui os seguintes municípios: Paulicéia, Santa Mercedes, Panorama, Tupi Paulista, Ouro Verde, Dracena, Junqueirópolis, Irapuru, Flora Rica, Presidente Epitácio, Caiuá, Presidente Venceslau, Piquerobi, Santo Anastácio, Presidente Bernardes, Presidente Prudente, Marabá Paulista,

Pirapozinho, Mirante do Paranapanema, Sandovalina, Teodoro Sampaio, Euclides da Cunha e Rosana.

Antes da elaboração desse plano de ação já existiam os assentamentos XV de Novembro, em Euclides da Cunha e Tucano, em Rosana, porém foi após a implantação do plano de ação que se previu a arrecadação de áreas superiores a 500 hectares, discriminadas e julgadas devolutas, para a implantação de assentamentos rurais.

Há de se destacar que apesar desse plano de ações ter retirado o Estado da inércia total, ele foi benevolente com os fazendeiros, uma vez que a legislação pertinente³² prevê a legitimação e a permissão de uso em áreas não superiores a 100 hectares.

8.2 Conservação ambiental

As imagens de satélite da página seguinte mostram que também é grande o problema ambiental no Pontal do Paranapanema. Destacam-se na paisagem da região a represa de Porto Primavera, o Parque Estadual do Morro do Diabo (a última grande área de preservação de mata nativa na região) e, extensas áreas de criação extensiva de gado, via de regra de baixa produtividade, que são interrompidas por algumas pequenas áreas de plantações.

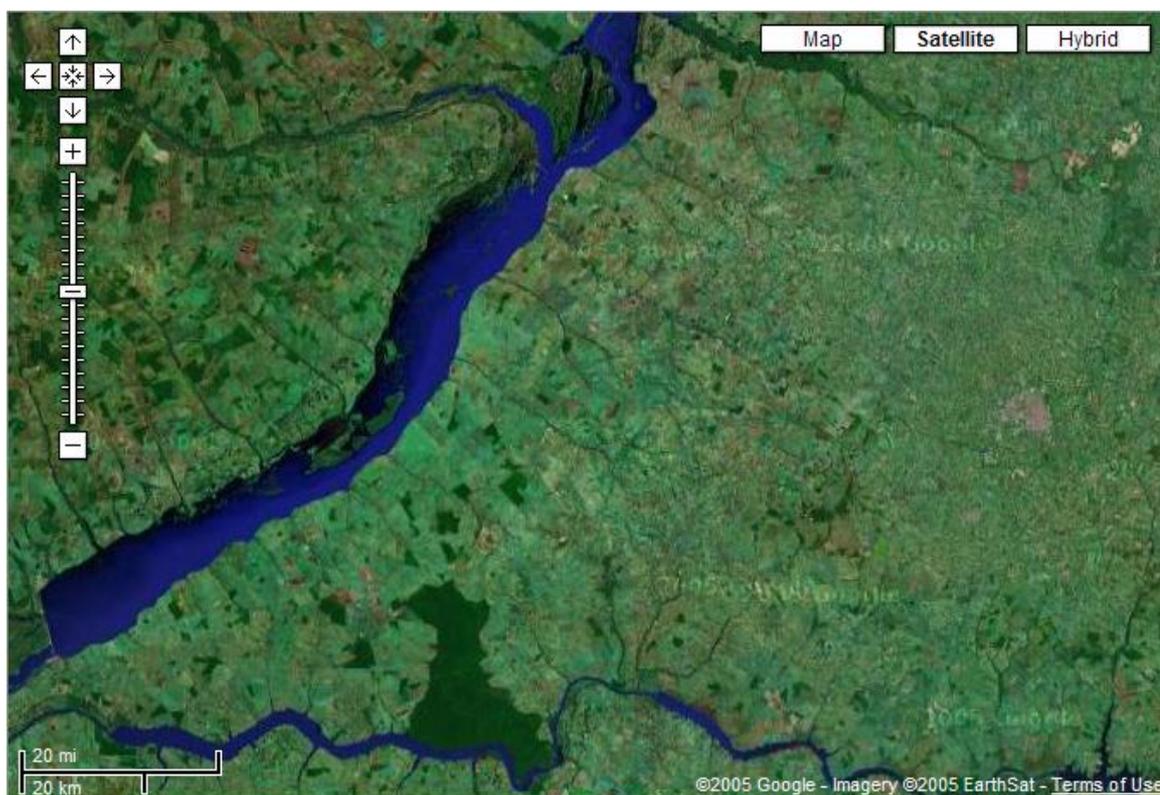
Da análise comparativa do Pontal do Paranapanema com as demais regiões do Estado, através da imagem do Estado de São Paulo pode-se verificar que a degradação ambiental na região é a mais avançada, excetuando-se, evidentemente, áreas de intensa urbanização, como a região metropolitana de São Paulo.

³² Artigo 29 *caput* da Lei 6.383/1976 e artigos 1º, inciso I e 5º, parágrafo único do Decreto Estadual 28.839/1988.

FIGURA 1 – Imagem de satélite do Estado de São Paulo.



FIGURA 2 – Imagem de satélite do Pontal do Paranapanema.



A Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” tem o objetivo de planejar e executar as políticas agrária e fundiária no âmbito do Estado. Nesse contexto também desenvolve planos de desenvolvimento sustentável agro-ambientais. Para atender a demanda de sistematizar as ações ambientais no Pontal, lançou em 1998, o Plano de Recuperação Ambiental nos Assentamentos no Pontal do Paranapanema: Pontal Verde. Neste plano procura-se a compatibilidade entre o desenvolvimento sócio-econômico das famílias assentadas e da preservação, conservação e recuperação ambiental de áreas degradadas das reservas legais e de preservação permanente, dentro dos princípios do desenvolvimento sustentável.

O objetivo geral desse programa é promover a melhora das condições ambientais na região do Pontal do Paranapanema, compatibilizando com o desenvolvimento sócioeconômico das famílias assentadas. Os objetivos específicos são: promover a educação ambiental, recuperar e controlar voçorocas, recompor e enriquecer as Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reservas Florestais Legais (RFL), introduzir técnicas conservacionistas na exploração agrícola dos lotes, evitar a poluição do solo e da água, promover fontes de rendimento econômico aos assentados. O público alvo final do projeto consiste nas 5.300 famílias assentadas na região que ocupam uma área superior a 100.000 hectares. O público intermediário é composto por professores, alunos, técnicos e assentados.

8.3 Aspectos jurídicos

Enfim, a arrecadação de áreas julgadas devolutas em posse de particulares deve ser feita mediante Ação Reivindicatória, uma vez que a propriedade já tenha sido julgada como propriedade do Estado na devida ação discriminatória. Nesse ponto resta apenas arrecadar a posse exercida pelo proprietário putativo e pretendida pelo Estado.

É importante lembrar que possuir uma terra não significa ser dono dela. Possuir é fazer uso da terra, isto é, morar, tirar proveito dela. Para ser

proprietário é necessário documento que ateste a propriedade: o registro válido em cartório. A terra, como qualquer propriedade, pode ser comprada ou vendida, mas a transação só é plenamente válida mediante o registro válido sem vícios da escritura no cartório de imóveis.

Para Miguel Maria de Serpa Lopes:³³

Posse é definida como sendo um 'poder de fato', pois que o seu aspecto exterior se manifesta com um puro estado de fato, qm que o seu titular exercita, pelanamente, ou não, os poderes inerentes ao domínio.

Segundo R. Limongi França:³⁴

Posse é o conjunto dos atos, não defesos em lei (posse justa), exercidos sobre uma coisa, pelo sujeito, ou por terceiro em seu nome (Fâmulo da posse), tal como se dela fosse o proprietário ou titular de algum respectivo direito real (quase posse).

Segundo Yára Muller Leite³⁵ a ação reivindicatória:

(...)é defesa do direito de propriedade, consistindo na ação real do proprietário de coisa móvel ou imóvel, de que se ache injustamente privado, para sua recuperação ou restituição. É a apropriada em todos o casos em que não sejam cabíveis os interditos ou a ação de reintegração de posse, que são procedimentos especiais de jurisdição contenciosa."

(...)

Na reivindicatória, o autor deve exhibir prova indiscutível, certa, completa e cabal do domínio, sendo ação real que compete ao senhor da coisa, cuja caracterização é indispensável, para tomá-la do poder de terceiro, que injustamente a detém, sendo que a prova do domínio resulta da prova do modo de aquisição. (Leite, Yára Muller, Dicionário de Ações e de Procedimentos Judiciais, São Paulo, Saraiva, 1979, pg 58)."

Dada a definição de ação reivindicatória, pode-se aferir que todos seus requisitos estão presentes no caso das terras devolutas do Pontal do Paranapanema. A prova cabal do domínio do Estado sobre as terras é feita através da sentença judicial que julgou as terras devolutas, conseqüentemente,

³³ SERPA LOPES, Miguel Maria de *apud* FALCÃO, Ismael Marinho. Direito Agrário Brasileiro, Bauru, EDIPRO, 1995, pg 81.

³⁴ FRANÇA, R. Limongi *apud* FALCÃO, Ismael Marinho. Direito Agrário Brasileiro, Bauru, EDIPRO, 1995, pg 81.

³⁵ LEITE, Yára Muller. Dicionário de ações e de procedimentos judiciais. São Paulo, Saraiva, 1979.

como sendo um bem dominical do Estado. Além disso deve-se provar por meio da matrícula ou transcrição atual que descreve o imóvel, que é obtida por meio de pesquisa cartorial, juntamente com o registro da sentença, que julgou a área devoluta, no Serviço Registral de Imóveis competente. Finalmente, devem ser juntados a planta planimétrica em escala apropriada e o memorial descritivo da área.

A parte ativa legítima para propor a ação é a Procuradoria do Estado, que deve ser subsidiada pela Fundação ITESP tanto nos trabalhos técnicos quanto no apoio jurídico. A ação deve ser proposta no foro do domicílio do réu.

A arrecadação de terras é geralmente problemática. Uma estratégia que tem facilitado o processo de arrecadação nas ações reivindicatórias são os acordos entre o Estado e os possuidores demandados, onde o Estado oferece indenização pelas benfeitorias do imóvel, sendo 30% em dinheiro e 70% em Títulos da Dívida Agrária, resgatáveis em cinco anos, podendo fazer-se o primeiro resgate decorridos dois anos do lançamento.

8.4 Opositores da arrecadação de terras

Diante da nova política agrícola do Estado, não tardaram em surgir vozes que se levantaram contra, culminando no ressurgimento da UDR, União Democrática Ruralista, que declara ter como objetivos:

“A União Democrática Ruralista (UDR) é uma entidade sem fins lucrativos, organizada para defender incondicionalmente os direitos e interesses do produtor rural brasileiro, patrocinando sempre que necessário a manutenção do Instituto de propriedade "imóvel rural" como direito privado, de acordo com a Constituição do País.

A UDR exerce um papel fundamental em promover, por todos os meios Legais, a conscientização em amplitude nacional de que a propriedade privada e a liberdade de produzir são direitos inalienáveis, como também manter fórum permanente de estudos jurídicos voltados para a formulação da política fundiária, inclusive da produção e comércio da agropecuária e do agro-negócio brasileiro, sempre defendendo a manutenção e aperfeiçoamento dos direitos e deveres junto aos Poderes Constituídos.”³⁶

³⁶ retirado do site da UDR - <http://www.udr.org.br/informativos1.htm> em 28/10/2005.

Na prática sua atuação é combater veementemente a atuação estatal de discriminação de terras devolutas e os movimentos sociais, usando dos métodos mais escusos como *lobbys* no congresso, e tentativas de jogar a opinião pública contra os movimentos sociais, chegando ao ponto de, em uma entrevista dada a um telejornal local, o presidente da entidade dizer que: “O MST pretende fundar a República Socialista do Pontal do Paranapanema”, independente do Brasil.

Há, porém, críticas mais fundamentadas, baseadas em argumentos de defesa sustentados por parte da doutrina e da jurisprudência que serão estudados no capítulo seguinte desse trabalho.

9 TESES DE OPOSIÇÃO ÀS TERRAS DEVOLUTAS

Segundo texto retirado do *site* da UDR:³⁷

'As terras do Pontal do Paranapanema tem donos legítimos e, assim não são devolutas, apesar de o Estado questionar a legitimidade dessas propriedades'. A opinião é do advogado Fernando Antonio Neves Baptista, especialista em questões agrárias, principalmente na região da Alta Sorocabana.

Segundo ele, a Procuradoria do Estado foi cavar os fundamentos para as ações discriminatórias em andamento nas diversas comarcas da região em fatos e atos praticados em meados do século retrasado.

Para Baptista, o Estado despreza toda a legislação que ele próprio criou a partir de 1899. 'A legislação protege os proprietários estabelecidos nessa região', diz o advogado. Ele prossegue esclarecendo que 'o Estado em suas ações alega que a ocupação dessa região deu-se a partir de 1906 por ocasião da construção da antiga Estrada de Ferro Sorocabana (hoje Fepasa), o que não é verdade'.

O advogado lembra que a ocupação foi iniciada antes mesmo de 1850. 'Isso está provado judicialmente nos autos dos processos discriminatórios envolvendo as antigas Fazendas 'Cuiabá' e 'Ribeirão Claro', a primeira localizada no município de Teodoro Sampaio, e a segunda em Santo Anastácio', esclarece.

Na opinião de Baptista, isso demonstra que a ocupação e colonização foram iniciadas bem antes da chegada dos trilhos da ferrovia. Ele explica: 'Não pode o Estado simplesmente ignorar ingente (enorme, desmedido) esforço das famílias pioneiras que aqui se radicaram há mais de 150 anos e que, desde então, estão produzindo riquezas para a Nação sem qualquer auxílio do Governo'.

'De mais a mais, todos os proprietários adquiriram suas terras - quer por compra e venda quer por sucessão - através de títulos lavrados e registrados nos cartórios instalados pelo próprio Estado'.

Segundo o advogado, agindo como age o Governo, além de desmoralizar os cartórios de registros públicos por ele implantados, vai terminar produzindo uma verdadeira amputação social sem precedentes na história do Estado, desalojando centenas de famílias que aqui vivem e vêm produzindo alimentos por várias gerações de homens, para dar lugar aos protegidos dos atuais detentores do poder.

O caminho da solução de acordo com o pensamento de Baptista, passa pela união dos produtores rurais em torno de entidades de classe como a UDR. 'A entidade vem lutando em várias frentes - quer na esfera judicial quer na política - em prol dos legítimos direitos dos ruralistas', finaliza.

³⁷ www.udr.org.br em 28/10/2005.

Em que pesem as opiniões em contrário, tais argumentos não procedem.

O primeiro argumento, de que as terras do Pontal do Paranapanema não são devolutas já foi rebatido judicialmente diversas vezes nas ações discriminatórias promovidas pelo Estado. Como visto nesse trabalho, apenas em uma ação as terras foram julgadas particulares, a do 13º perímetro de Mirante do Paranapanema, e outras duas foram julgadas parcialmente procedentes, tendo as terras de um imóvel específico sido julgadas particulares. As demais 16 sentenças prolatadas declararam devolutas as terras em discussão.

Quanto à “Procuradoria do Estado (...) cavar os fundamentos para as ações discriminatórias em andamento nas diversas comarcas da região em fatos e atos praticados em meados do século retrasado”, apesar da, em alguns casos, compreensível revolta dos possuidores demandados que herdaram a posse da terra de seus ascendentes e que agora veêm-se acusados de exercerem uma posse injusta, tal argumento não procede, uma vez que a origem da cadeia dominial é inválida, como já foi julgada diversas vezes desde os primórdios do século passado. Além disso, não se poderia sequer dizer que a posse é justa, devido à baixa produtividade das fazendas que, na maioria dos casos, não cumprem a função social da propriedade tal como expressa o artigo 186 da Constituição Federal:

Art. 186. 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.

De forma alguma o Estado alega que a ocupação da região deu-se a partir de 1906 e tampouco despreza sua própria legislação, como pode ser visto na petição inicial da ação discriminatória do 14º perímetro de Teodoro Sampaio. O que ocorre é justamente o oposto. O Estado reconhece a ocupação do Pontal desde o século XIX, o que não reconhece, sabiamente, é a propriedade desses primeiros ocupantes devido, exatamente, à sua legislação.

Quanto a afirmação de que: “todos os proprietários adquiriram sua terras - quer por compra e venda quer por sucessão - através de títulos lavrados e registrados nos cartórios instalados pelo próprio Estado”, como já visto e revisto diversas vezes nessa obra, tais títulos são eivados de todo tipo de vícios e já foram diversas vezes julgados imprestáveis, conforme demonstrado com clareza e propriedade pelos procuradores do Estado na inicial da discriminatória do 14º perímetro de Teodoro Sampaio, em anexo.

Finalmente, a afirmação de que: “agindo como age o Governo, além de desmoralizar os cartórios de registros públicos por ele implantados, vai terminar produzindo uma verdadeira amputação social sem precedentes na história do Estado, desalojando centenas de famílias que aqui vivem e vêm produzindo alimentos por várias gerações de homens, para dar lugar aos protegidos dos atuais detentores do poder” não poderia ser mais improcedente. Agindo como estão atualmente o Estado e o Judiciário, os cartórios só têm a ganhar credibilidade, visto que documentos falsificados estão perdendo a validade, o que gera maior confiança nos títulos públicos.

A hipótese de que as discriminatórias visam dar as terras aos “protegidos dos atuais detentores do poder” beira o absurdo, visto que os títulos da região são contestados desde o início, o título da Pirapó-Santo Anastácio já foi declarado inválido em 1922 e desde então os mais diversos grupos detiveram o poder.

Afora os disparates da UDR, a mais discutida das teses de defesa contra a existência de terras devolutas no Pontal do Paranapanema é certamente a da prescrição aquisitiva.

Essa tese, que é defendida por parte da doutrina e da jurisprudência, baseia-se nos artigos 1º e 2º da lei 6.969/1981, que dizem:

Art. 1º Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, possuir como sua, por 05 (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.

Parágrafo único. Prevalecerá a área do módulo rural aplicável à espécie, na forma da legislação específica, se aquele for superior a 25 (vinte e cinco) hectares.

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 possessor, pelo Estatuto da Terra ou pelas leis que dispõem sobre processo discriminatório de terras devolutas.

Baseia-se, ainda, no argumento de que, às terras devolutas, não se aplica o artigo 191 da Constituição Federal, *in 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.

Isso se daria porque, para os defensores dessa tese, a Constituição diferenciaria terras devolutas de terras públicas, e, portanto, o artigo 191 da Constituição vedaria apenas o usucapião de terras públicas e não obstaría o de terras devolutas.

Segundo os adeptos desse pensamento, essa diferenciação se afere dos artigos 20 e 26 da Constituição que relacionam, respectivamente, os bens da União e dos Estados, e do artigo 188, que diz que “a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”. Deste dispositivo, argumentam os adeptos dessa corrente que a Constituição distingue as terras públicas das devolutas, e se assim faz, o artigo 191 vedaria apenas a usucapião de terras públicas, e não de terras devolutas. Contudo, como já visto nesta obra nos capítulos 2 e 3, as terras devolutas são espécie da qual os bens públicos são gênero.

De qualquer forma, mesmo que admitida a diferenciação entre terras públicas e devolutas e mantida disposição do artigo 2º da lei 6.969/1981, ambos os textos legais restringem a extensão da terra usucapida, sendo atualmente limitada pelo artigo 191 da Constituição Federal em 50 hectares, o que limitaria a defesa dos latifundiários a esse pequeno lote.

Finalmente, o último argumento rotineiramente legado pelos proprietários putativos do Pontal é que o Estado tacitamente lhes reconhece a propriedade, ou que esse reconhecimento é uma questão de justiça, porque eles têm

recolhido por longo período os tributos sobre a propriedade. Ocorre que o ITR, Imposto Territorial Rural, de forma alguma faz presumir a propriedade do contribuinte. O artigo 29 do Código Tributário Nacional expressamente diz que o ITR “tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil **ou a posse** de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localizado fora da área urbana do Município” (grifei), o que elimina qualquer pretensão de reconhecimento de propriedade pelo recolhimento do imposto.

10. CONCLUSÃO

Através desta monografia, comprovou-se que o Pontal do Paranapanema é composto essencialmente por terras devolutas e que terras devolutas não são apenas terras vagas ou desocupadas. Também são devolutas as terras ocupadas irregularmente.

As terras devolutas são uma espécie de bem público, adquirida originariamente pela Coroa Portuguesa por meio da conquista. Foram posteriormente herdadas pelo Estado brasileiro que as distribuíram aos Estados-membros. Por serem bens públicos, as terras devolutas não podem ser adquiridas por usucapião.

O Registro Paroquial ou Registro do Vigário previsto na Lei de Terras de 1850 não constitui meio de reconhecimento da propriedade dos imóveis nele contidos, apenas tinha o condão de comprovar a posse da área declarada pelo próprio possuidor.

A regularização da situação fundiária começa pela Ação Discriminatória, que tem por finalidade separar as terras devolutas das privadas.

Uma vez discriminadas, o Estado tem o dever de legitimar a posse dos ocupantes de áreas julgadas devolutas que tenham até 100 hectares, desde que presentes os requisitos legais, mormente a moradia e a efetiva exploração.

As áreas julgadas devolutas superiores a 500 hectares devem ser arrecadadas pelo Estado, através de Ação Reivindicatória, movida contra os possuidores da área, que deve ser destinada à implantação de projetos de assentamentos rurais.

O ITR recolhido por possuidores de terras devolutas não fazem presumir propriedade, uma vez que o fato gerador deste tributo é a propriedade, domínio útil e a posse da terra.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almeida, Paulo Guilherme. **Direito Agrário: A Propriedade Imobiliária Rural: Limitações**. São Paulo, LTr, 1980.

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de Direito Agrário: Doutrina e Exercícios**. 3ª ed. Porto Alegre-RS: Livraria do Advogado Ltda, 1998. 1v.

BORGES, Marcos Afonso. **Processo Judicial da Ação Discriminatória**. 2ª ed. Goiânia: AB, 1998.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos Básicos do Direito Agrário**. São Paulo, Saraiva, 1995.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. *In Revista da Procuradoria Geral do estado de São Paulo* nº 49-50. Centro de Estudos, São Paulo, 1998.

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

FALCÃO, Ismael Marinho. **Direito Agrário Brasileiro**. Bauru, EDIPRO, 1995.

FERREIRA, Pinto, **Curso de Direito Agrário**. 2ª ed. São Paulo, Saraiva, 1995.

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

LEITE, José Ferrari. **A Ocupação do Pontal do Paranapanema**. São Paulo, Hucitec, Fundação UNESP, 1998.

LEITE, Yára Muller. **Dicionário de Ações e de Procedimentos Judiciais**. São Paulo, Saraiva, 1979.

MIGUEL Neto, Sulaiman. **Questão Araria**. 1ª ed. Campinas, Bookseller, 1997.

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. **A Desapropriação no Direito Agrário**. São Paulo, Atlas, 1922.

SANTOS, Valdery. **Enciclopédia da Alta Sorocabana e Pontal do Paranapanema**. Presidente Prudente, s.n., 2002.

SANTOS, Valdery. **Pontal do Paranapanema: Uma Guerra de 150 anos pela Posse das Terras**. Presidente Prudente, Ed. do Autor, s.d.

SOUSA, João Bosco Medeiros, **Direito Agrário: Lições Básicas**. São Paulo, Saraiva, 1985.

ANEXO A

PETIÇÃO INICIAL DA AÇÃO DISCRIMINATÓRIA DO 14º PERÍMETRO DE TEODORO SAMPAIO

Excelentíssimo Senhor Doutor Juiz de Direito da Comarca de Teodoro Sampaio.

A Fazenda do Estado de São Paulo, por seus representantes legais, com exercício na Procuradoria Regional de Presidente Prudente, com sede na Av. Cel. Marcondes, 1394, vem, com o devido acatamento, à honrosa presença de V. Exa., com fundamento no artigo 27 e demais disposições aplicáveis da Lei n. 6.383, de 7 de dezembro de 1976, e no artigo 275 e seguintes do Código de Processo Civil, propor a presente Ação Discriminatória em terras componentes do 14º Perímetro dessa comarca, contra os ocupantes conhecidos A.D.V. e outros, e finalmente contra os eventuais sucessores e demais ocupantes incertos ou desconhecidos que se arrogam quaisquer direitos sobre essas terras, pelos motivos de fato e razões de direito que passa a expor:

I. A Suplicante pretende discriminar as terras compreendidas no 14º Perímetro de Teodoro Sampaio cujas divisas constam da planta anexa, assim descritas no incluso memorial descritivo:

“Começa no ponto “1”, denominado em planta, localizado no Porto “Euclides da Cunha”; segue num percurso irregular pela margem direita, à jusante do Rio Paranapanema, até o ponto “2”; deflete à direita e segue com as seguintes confrontações: ponto “2” - “3” - Terras ocupadas por Camargo Correia S/A; pontos “3” - “4” e “4” - “5” - Terras ocupadas por José Fogueira; ponto “5” - “6” - Terras ocupadas por Samuel Casemiro Rodrigues; ponto “6” - “7” - Terras ocupadas por Samuel Casemiro Rodrigues e Ana Lucia Casemiro.

Do ponto “7”, situado às margens do Rio Paraná, segue num percurso irregular pela margem esquerda à montante, onde vai encontrar o ponto “8”, localizado na foz do Córrego do Inseto; segue pelo referido Córrego onde vai encontrar o ponto “9”, localizado na linha projetada de divisa com o 15º Perímetro

nas terras ocupadas pelo Espólio de Agapito Lemos e Enio Pepino; segue por esta linha, até o ponto “10”, localizado na intersecção desta com o acesso viário que demanda ao Distrito e Porto “Euclides da Cunha”; segue pelo acesso referido, até encontrar o ponto “1”, início da presente descrição.”

Instrui a presente ação com o Rol das Ocupações Conhecidas e indicações da matrícula ou transcrição dos respectivos títulos de domínio, como dispõem os incisos II e III do artigo 3º da Lei n. 6.383/76.

II. Fá-lo, nesta oportunidade, reiterando anterior pretensão, pois as terras contidas no perímetro em causa foram objeto de ação discriminatória proposta na comarca de Presidente Wenceslau, e julgadas devolutas por força da sentença prolatada aos 23 de julho de 1980, pelo MM. Juiz de Direito da Comarca de Mirante do Paranapanema.

É certo, contudo, que esta decisão foi reformada em grau de recurso pela Egrégia Sétima Câmara do Primeiro Tribunal de Alçada Civil que, surpreendendo vícios de ordem processual, declarou a nulidade de todos os atos praticados no feito, ab initio.

Melhor do que qualquer argumento, essas decisões explicam porque a Suplicante não instaura previamente o processo demarcatório administrativo. É que, transcorridos mais de 30 anos de disputa judicial, presume-se a ineficácia da medida, sendo dispensável, nesta hipótese, o procedimento administrativo (cf. art. 19, II, da Lei n. 6.383/76).

III. De todo modo, como bem ressaltou o magistrado prolator da decisão de primeira instância — ao apreciar o mérito do pedido — todos os ocupantes das terras situadas no 14º Perímetro possuem títulos que, em sua origem, se filiam à Fazenda Pirapó-Santo Anastácio.

Assim, para boa compreensão da matéria subjudice nunca é demais recapitular, em breve aceno, todos os passos desse verdadeiro iter criminis conhecido em toda região como “grilo” Pirapó-Santo Anastácio, sumariado no incluso roteiro.

IV. O famoso título teve origem num consilium fraudis perpetrado no final do século passado entre os agrimensores Manoel Pereira Goulart e João Evangelista de Lima.

Através de escritura de permuta lavrada nas notas do Tabelionato de Santa Cruz do Rio Pardo, no dia 11 de janeiro de 1890, Manoel Pereira Goulart adquiriu a João Evangelista de Lima o imóvel Pirapó-Santo Anastácio, dando-lhe em troca o grilo xifópago, Boa Esperança do Aguapeí.

Os serviços de medição das glebas permutadas foram requeridos e executados previamente pelos dois agrimensores ao tempo em que a Lei de Terras (Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850) autorizava a “medição das terras que se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo”, a cargo dos designados Juizes Comissários, especialmente designados pelos Presidentes das Províncias (cf. amplamente o Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854, que regulamenta a Lei de Terras).

João Evangelista de Lima — alegando ser senhor e possuidor de uma fazenda no lugar denominado Santo Anastácio, por herança do seu finado pai, Joaquim Alves de Lima — requereu ao Juiz Comissário de São José dos Campos Novos (atual Campos Novos do Paranapanema) a medição do imóvel Pirapó-Santo Anastácio, aos 3 de maio de 1886.

A medição se processou perante o Juiz Comissionário, Ten. Graciano Franco Teixeira, coincidentemente, o mesmo que atuou na medição requerida por Manoel Pereira Goulart.

Posteriormente, o indigitado juiz foi substituído pelo Eng. José Ribeiro da Silva Pirajá, Juiz Comissionário das comarcas de Lençóis e Botucatu, que não vacilou em apontar todas as irregularidades técnicas e jurídicas cometidas na medição, denunciando, inclusive, ser inexequível, na prática, “a marcha diária da medição que varia entre 7 a 35 quilômetros”, além do que “o ponto inicial da medição à margem do rio Paraná está dentro desta província, descendo-se sempre o Paraná, chegando-se à foz do seu afluente, o Rio Paranapanema, o qual, como figura na planta, nasce na província de Mato Grosso”.

Tamanhas e tão gritantes foram as irregularidades cometidas no processo administrativo de medição, que o então Governador — Prudente de Moraes, que, mais tarde, legaria seu nome à próspera cidade da Alta Sorocabana — após exame detido do processado, houve por bem, aos 22 de setembro de 1890, julgar imprestável e nula, de pleno direito, a medição do imóvel Pirapó-Santo Anastácio requerida por João Evangelista de Lima.

De seu turno, e pelas mesmas razões, a medição do imóvel Boa Esperança do Aguapeí — requerida por Manuel Pereira Goulart aos 5 de julho de 1886 — não teve melhor sorte, tendo sido anulada e julgada imprestável aos 16 de novembro de 1887 pelo então Presidente da Província de São Paulo, Visconde de Parnaíba.

V. Mas, para se forjar um título falso, a boa técnica recomenda um bom começo, ou seja, uma origem que ostente alguma credibilidade.

João Evangelista de Lima filiava seu pretense título de domínio a José Antonio Gouveia e Antonio José Gouveia (mera inversão de nomes) que, por escrito particular reciprocamente outorgado e assinado a rogo, declararam a posse do imóvel Pirapó-Santo Anastácio perante o Registro Paroquial de São João Batista do Rio Verde, hoje Itaporanga, aos 14 de maio de 1856.

Como se sabe, o decreto que regulamentou a Lei de Terras (Decreto n. 1.318, de 30.1.1854) estabeleceu prazos máximos para a medição e “registro das terras possuídas”, mediante simples declaração dos respectivos possuidores (cf. arts. 91, 92 e 93), sendo certo que os vigários de cada uma das Freguesias do Império seriam encarregados de receber as declarações e incumbidos de proceder a esse registro dentro de suas Freguesias (cf. art. 97 e segs.).

Pois bem, a prova pericial grafotécnica produzida nos autos da ação discriminatória do 5º Perímetro de Presidente Prudente demonstrou a falsidade do Registro Paroquial lançado em nome dos Gouveias, por isso que apócrifas a letra e a firma de Frei Pacífico de Monte Falco.

Com efeito, em resposta ao 16º quesito, o perito judicial, Dr. Augusto Monteiro de Abreu, responde negativamente quanto à identidade da letra atribuída ao vigário, nos seguintes termos:

“A letra e a forma do lançamento constante do documento em apreço, referente ao seu registro e atribuído ao Frei Pacífico de Monte Falco (fot. n. 8) não se identificam, graficamente, com a escrita autêntica de seu punho constante do já mencionado livro n. 151, oferecida como padrão de confronto (fotos. ns. 9 e 10)”.

Por essa razão, assim decidiu o Dr. Francisco de Souza Nogueira, MM. Juiz da Comarca de Presidente Prudente, verbis:

“E para corroborar a imprestabilidade do título temos, nestes autos, o laudo do exame gráfico, demonstrando a falsidade do registro paroquial atribuído a José Antonio de Gouveia. O perito demonstrou cabalmente a falsificação da letra e da firma de Frei Pacífico de Monte Falco, que era vigário competente para o registro paroquial”.

VI. Como se não bastasse, o antecessor e pai de João Evangelista de Lima, Joaquim Alves de Lima, jamais adquiriu as terras falsamente declaradas pelos Gouveias.

Na primeira ação discriminatória julgada nesta região, no ano de 1922 — conhecida como discriminatória da Gleba Caiuá-Veado — o Juiz de Direito, Alcides de Almeida Ferrari, confirma que “Joaquim Alves de Lima não comprou as terras em questão nem a José Antonio de Gouveia, nem a Antonio José de Gouveia” e que, por isso, sequer foram descritas no seu inventário.

VII. Sem embargo dos indigitados vícios e da decisão que declarara a nulidade do título Pirapó-Santo Anastácio, a Cia. dos Fazendeiros de São Paulo adquiriu a Manoel Goulart a imensa gleba, por escritura pública lavrada nas notas do 2º Tabelionato de São Paulo, aos 5 de outubro de 1908, transcrita sob n. 1.520 no Registro Geral de Campos Novos do Paranapanema.

Posteriormente, aos 9 de janeiro de 1928, o Cel. Alfredo Marcondes Cabral adquiriu da massa falida da Cia. dos Fazendeiros “todos os direitos e ações sobre quaisquer sobras ou remanescentes da propriedade territorial denominada Fazenda Pirapó-Santo Anastácio, por ventura existentes e que não foram ou não puderam ser arrecadadas por estarem detidas em poder de terceiros intrusos”.

A aquisição foi transcrita sob n. 5.091 no Livro 3-F do Registro Imobiliário da comarca de Presidente Prudente, aos 11 de janeiro de 1928.

Estava consumado o “grilo” Pirapó-Santo Anastácio.

VIII. Como é do conhecimento público, a justiça paulista já proclamou quantum satis a imprestabilidade do título Pirapó-Santo Anastácio em diversas ações discriminatórias julgadas nesta região.

Já fizemos menção à R. sentença prolatada pelo Dr. Alcides de Oliveira Ferrari, aos 10 de outubro de 1922, nos autos da discriminatória da Gleba Caiá-Veado, que se processou pela comarca de Assis, bem como a decisão do Dr. Francisco de Souza Nogueira, prolatada aos 24 de abril de 1943 nos autos da discriminatória do 5º Perímetro desta comarca de Presidente Prudente.

Mas podemos, ainda, arrolar outras decisões trânsitas em julgado, não menos importantes:

- ação discriminatória do 2º Perímetro de Presidente Prudente; - ação discriminatória do 3º Perímetro de Presidente Prudente; - ação discriminatória do 3º Perímetro de Presidente Venceslau.

IX. Por todo exposto, resultando provada a existência de terras públicas no perímetro discriminando, por isso que os títulos de domínio dos ocupantes nominados e inominados se filiam à mesma origem e se caracterizam como frações da Fazenda Pirapó-Santo Anastácio — a presente ação discriminatória deve ser julgada procedente para o efeito de serem declaradas devolutas, em sua integralidade, as terras compreendidas na área contida no incluso memorial descritivo, expedindo-se, afinal, com fundamento no artigo 31 da Lei n. 6.383/76 — contra todos os ocupantes cujas posses, a critério da administração não forem legitimadas — o competente mandado de imissão de posse, para o efeito de desocupação das glebas devolutas no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

Requer, ainda, a V. Exa. — com fundamento no artigo 20 c.c. o artigo 4º do mesmo diploma processual — se digne determinar a expedição de Edital de Convocação dirigido, nominalmente, a todos os ocupantes certos e respectivos cônjuges, aos ocupantes incertos e desconhecidos, bem como aos confrontantes do perímetro, para, no prazo de 60 (sessenta) dias a partir da segunda publicação no Diário Oficial, apresentarem seus títulos de domínio relativos à área

ocupada, contestando o feito se o desejarem, presumindo-se verdadeiros, na ausência de contestação, os fatos articulados pela Suplicante.

Requer, outrossim, que no Edital de Convocação fique constando a data da audiência de instrução e julgamento a ser designada por V. Exa., após o término do prazo do edital.

Por último, requer sejam expedidos ofícios aos oficiais dos Cartórios do Registro de Imóveis desta comarca e das comarcas de Mirante do Paranapanema e Presidente Venceslau, dando-lhes conhecimento da propositura desta ação discriminatória, para o efeito de não efetuar matrícula, registro, inscrição ou averbação relativamente a imóveis situados, total ou parcialmente, dentro da área discriminada, sem prévio conhecimento da Suplicante.

Fica consignado que, por força do disposto no artigo 22 do Código Florestal, no Decreto-Lei Estadual n. 13.075, de 25 de novembro de 1942 e no artigo 24 da Lei n. 6.383, de 7 de dezembro de 1976, a área discriminada foi declarada reservada para fins de conservação da fauna e da flora, ficando expressamente proibida a derrubada de matas e a alteração das divisas sem assentimento expreso de representante da Fazenda do Estado de São Paulo.

Protesta, desde já, por todos os meios de prova admitidos em direito, inclusive pela juntada de novos documentos.

Dá-se à causa o valor de Cr\$ 10.000.000.000 (dez bilhões de cruzeiros).

Termos em que, pede deferimento.

Teodoro Sampaio, 30 de outubro de 1985

Zelmo Denari, Procurador do Estado

Sergio Nogueira Barhum, Procurador do Estado

ANEXO B**AÇÃO DISCRIMINATÓRIA SUJEITA À LEGISLAÇÃO
ESTADUAL DE 1922 - PARECER GPG N. 2/87**Ada Pellegrini Grinover³⁸**PARECER GPG N. 2/87**

Interessado: Procurador Chefe da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário

Assunto: Discriminatória sujeita à legislação estadual de 1922. Regime da coisa julgada nos códigos estaduais. Natureza administrativa do despacho que “designou títulos hábeis”. Ausência de coisa julgada. Prevalência, em qualquer caso, da coisa julgada posterior, enquanto não rescindida ou quando irrevocável a sentença proferida contra a coisa julgada.

Senhor Procurador Geral do Estado:

Encaminha-me Vossa Excelência solicitação do D. Procurador do Estado Chefe da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário, no sentido de que seja submetida à minha apreciação questão envolvendo a discriminação de terras devolutas situadas entre os rios Paraná, Parapanema, Laranja Doce e Santo Anastácio, em face dos argumentos trazidos aos autos pelos contestantes da ação discriminatória do 14º Perímetro de Teodoro Sampaio, que alegam, entre outros argumentos, a existência de coisa julgada que qualificaria despacho proferido em 27.12.1927 pelo Juiz de Direito de Presidente Prudente.

Para tanto, a D. Chefia da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário submete à minha consideração os seguintes quesitos:

1. O despacho não fundamentado proferido pelo Juiz, em 1927, nos autos administrativos de uma discriminatória mista, não terminada, produz coisa julgada?

2. No caso positivo, prevalece essa coisa julgada contra as decisões proferidas nas discriminatórias judiciais posteriores, nas quais os títulos do mesmo imóvel “Pirapó - Santo Anastácio” foram apreciados?

É sobre a questão da coisa julgada que versará meu

PARECER

1. Para responder ao primeiro quesito, é mister examinar duas questões fundamentais: o regime da coisa julgada, no sistema vigente à época do despacho de 1927; e a natureza jurídica do referido despacho, proferido em discriminatória regida pela legislação coeva.

I. Da coisa julgada, no período republicano

2. Muito embora a Constituição de 1891 não se referisse à coisa julgada — que seria elevada a estatura constitucional em 1934, pelo § 3º do artigo 113, a Lei de Introdução ao Código Civil (Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916; posteriormente alterada pela Lei n. 3.725, de 15 de janeiro de 1919), tratou do instituto no artigo 3º, estabelecendo: “A Lei não prejudicará, em caso algum, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, ou a coisa julgada”. O § 3º do texto define: “Chama-se coisa julgada ao caso julgado, a decisão judicial de que já não caiba recurso”.

³⁸ Procuradora do Estado de São Paulo aposentada e Professora Titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

3. Por força da Constituição republicana, a competência legislativa sobre processo civil foi atribuída aos Estados (art. 34, inc. 23), permanecendo em vigor, até o exercício dessa atribuição, a legislação herdada do Império. Alguns Estados, como o de São Paulo, elaboraram seus códigos, em que disciplinaram o instituto da coisa julgada.

4. Assim, pelo Código de Processo Civil do Estado de São Paulo, o alcance, subjetivo e objetivo, da coisa julgada foi determinado pelos limites traçados à execução (arts. 945-948), definindo-se como título a sentença passada em julgado (art. 939). Os requisitos da coisa julgada foram enunciados no artigo 229.

5. Na verdade, os traços da coisa julgada que sensibilizaram os legisladores estaduais repetem-se nos diversos códigos estaduais, com algumas diferenças de acentuação, como se vê pela análise comparativa de Celso Neves (Contribuição ao estudo da coisa julgada civil, São Paulo, 1970, p. 237-239).

Aplicam-se, assim, ao instituto, como vinha regulado nos códigos estaduais, as anotações de Eduardo Espínola ao inciso 6º do artigo 102 do Código de Processo do Estado da Bahia, em que afirma dar-se o “caso julgado ... quando se instaura uma ação, depois de ter sido decidida, por sentença de que não há recurso, uma ação idêntica, isto é, ventilada entre as mesmas pessoas, incidindo sobre o mesmo objeto e assentando sobre o mesmo fundamento jurídico”.

E em Pimenta Bueno (Formalidades do processo civil, 3. ed., Rio de Janeiro, 1911, n. 186) encontra-se a enumeração das sentenças e decisões que não fazem coisa julgada.

6. Disso tudo resulta que o legislador e os praxistas da época, conquanto ainda distantes do amadurecimento científico do direito processual, tiveram a genial intuição de alguns dos traços fundamentais do instituto da coisa julgada. E notadamente no que respeita às decisões susceptíveis de revestir-se da autoridade da coisa julgada, vale reproduzir o artigo 172 do Código do Estado de

Pernambuco, resultante do projeto elaborado por Mario de Almeida Castro, em título especialmente consagrado ao tema:

Artigo 172 - Não produzem caso julgado:

1. os atos de jurisdição graciosa;
2. os despachos meramente interlocutórios;
3. as decisões sobre processos preparatórios e preventivos;
4. as sentenças de desquite no que diz respeito ao restabelecimento da sociedade conjugal;
5. as sentenças denegatórias de fallencia;
6. as sentenças nullas operam os seus efeitos, **enquanto não annulladas por ação competente**” (grifei)

II. Da discriminação de terras públicas antes do Decreto n. 5.133, de
23 de julho de 1931

7. Dito isso, e para efeito de verificar a natureza jurídica do despacho do juiz de Presidente Prudente, proferido em 27.12.1927, é preciso examinar agora a legislação existente à época, em matéria de terras públicas.

8. Para normalizar a situação das terras públicas e privadas — por ser o Brasil país de terras devolutas e tendo o regime de sesmaria se encerrado por força da Resolução n. 17, de julho de 1822 —, o Governo Imperial havia editado a Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850 (a denominada “Lei de Terras”), regulamentada pelo Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854.

Com a promulgação da República, as terras devolutas passaram ao domínio dos Estados (art. 64 da Constituição de 1891), que trataram de legislar a respeito da matéria, reproduzindo, em grande parte, a Lei n. 601 e seu regulamento, não se referindo, na esteira dos referidos diplomas, à discriminação ou à discriminatória.

9. Em São Paulo, quer o Decreto n. 734, de 5 de janeiro de 1900, quer o Decreto n. 3.501, de 21 de agosto de 1922, que regulamentou a Lei n. 1.844, de 31 de agosto de 1921, já não falam em “dividir”, “medir” e “demarcar”, introduzindo a expressão “discriminação” do domínio público e particular e regulando-lhe o procedimento.

Mas, por ambos os decretos — assim como, de resto, pela Lei n. 601/1850 — o “processo discriminatório” tinha caráter puramente administrativo.

É certo que o Decreto n. 3.501, de 1922, previu a intervenção do juiz que, após a colheita das provas pelo agrimensor, recebia deste os autos e, por despacho, “designava os títulos hábeis para serem atendidos”, decidindo as questões suscitadas na “audiência” administrativa (art. 28). Mas essa “designação” servia apenas de base para o sucessivo trabalho de demarcação do agrimensor (art. 29), que voltava a ouvir os interessados (art. 30). Retornavam então os autos ao juiz que, apreciando as reclamações, podia ordenar ao agrimensor a retificação da planta, homologando finalmente a discriminação (art. 31).

10. Examinando-se a atividade desempenhada pelo juiz, sob a égide do Decreto n. 3.501/1.922, verifica-se, *prima facie*, tratar-se de função administrativa.

Está fora de dúvida a natureza administrativa da atividade consistente na “designação dos títulos hábeis” do artigo 28, que tinha como finalidade fixar ao agrimensor as balizas para a demarcação. Não se tratava, à evidência, de sentença declaratória negativa, que excluísse o domínio do Estado e levasse à subsequente exclusão de tais glebas da fase sucessiva; e muito menos de sentença declaratória positiva, em que se reconhecesse o domínio particular. Até porque nenhum contraditório se exercia perante o juiz, e processo nada mais é do que o procedimento qualificado pelo contraditório. E sobretudo porque, voltando os autos ao juiz após a demarcação, este ainda levava em conta reclamações administrativas, para determinar a retificação da demarcação (art. 31).

11. Mas também era desprovida de natureza jurisdicional — salvo no sentido amplíssimo da palavra, que compreende no termo a atividade juris — integrativa própria da denominada “jurisdição voluntária” — a homologação da própria discriminação (art. 31).

E isso, mais uma vez, à falta de um contraditório judicial. E, mais ainda, em face do expressamente previsto no artigo 31, in fine e no artigo 32, do Decreto n. 3.501, pelos quais aos confinantes das terras discriminadas como públicas, conquanto condenados nas custas, ficava expressamente ressalvado “o recurso da ação de reivindicação que correrá no juízo commum”.

Não tinha pois, essa homologação, natureza declaratória — pois não consolidava o domínio do Estado; nem constitutiva, porquanto nem era de sua índole atribuir aos contendores nova situação jurídica, pelo domínio. E tampouco condenatória, de vez que não obrigava o vencido a entregar as terras indevidamente possuídas e individuadas.

Na homologação da discriminação, portanto, exercia o juiz função tipicamente administrativa, de jurisdição voluntária, insusceptível de revestir-se da autoridade de coisa julgada.

12 - A doutrina e a jurisprudência da época são unânimes a esse respeito, deixando assentado que foi somente pelo Decreto Paulista n. 5.133, de 23 de julho de 1931, que o processo discriminatório assumiu caráter contencioso.

Afirma-o expressamente Lima Pereira (Da propriedade no Brasil, São Paulo, Casa Duprat, 1932, p. 49), ao comentar os decretos paulistas:

“Antes, porém, deste último Decreto (n. 5.133/1931), o processo de discriminação era meramente administrativo”.

E, exatamente com relação à coisa julgada, vale reproduzir as palavras do estudioso, que se refere à lição de Francisco Morato:

“Ninguém atribue — e seria contrasenso atribuir — às sentenças dos chamados juizes commissarios força e virtude de coisa julgada, quando tal força e tal virtude não se reconhecem em atos nenhuns de jurisdição graciosa; nem mesmo nos de procedência e cunho dos sentenciadores do poder judiciário (Paula

Baptista: Th. e Prat. do Proc., § 183; João Monteiro; Th. do Proc., § 239.” (op. e loc. cit.).

Prossegue Lima Pereira, recordando a jurisprudência da época, em página valiosa que se reproduz na íntegra (p. 49-50):

“E essa verdade já foi proclamada pelo E. Tribunal. Na Rev. dos Tribunais, vol. LXX, p. 63, lê-se:

“Da decisão, que homologa o serviço administrativo de discriminação de terras, nenhum recurso cabe; ficando salvo aos interessados o direito a ação de reivindicação, que deve ser no juízo commum.”

“Nesse mesmo sentido, o voto do ilustrado Ministro Polycarpo de Azevedo, nos Embargos n. 11.695 da capital (questão Municipalidade — Barretti) (38) afirmava”:

“A decisão do juiz commissário só por si não constitue prova concludente de domínio; não pode ser oposta na ação judicial como coisa julgada; pois que o processo de discriminação de terras devolutas é meramente administrativo; de sorte que, si após a decisão do juiz commissário, surgir litigio entre o particular e o Estado ... o poder judiciário tem a faculdade ampla de examinar as allegações e provas, e proferir sentença de acordo com o allegado e provado, embora contra a decisão do juiz commissário, que absolutamente não tem força de coisa julgada”.

“Acrescentaremos que, se a sentença proferida em tal processo, em face da legislação anterior ao Decreto n. 1.533, não fazia coisa julgada sobre questões de domínio, e se as partes lesadas não ficam privadas de pleitear no juízo commum os seus direitos acaso feridos naquele processo administrativo, — ao próprio Estado, que promoveu a discriminação, ex-officio, ou ao município, quando a discriminação tenha sido feita a seu pedido, fica assegurado igual direito de propor, no juízo commum, as ações convenientes, para se corrigir qualquer injustiça ou qualquer erro acaso cometido no juízo discriminador, salvo a prescrição nos termos do Código Civil.”

E conclui o Mestre no sentido de que só a partir do decreto de 1931 a sentença se revestiria da autoridade de coisa julgada:

“Com a publicação do citado Decreto n. 5.133, do governo provisório de São Paulo, a conclusão tem que ser outra: a sentença proferida no processo de discriminação de terras devolutas do Estado passou a fazer coisa julgada sobre o direito de propriedade; pois que, promovido por advogado da Diretoria de Terras (arts. 62 e 63), é presidido por juiz de direito (art. 5º); aos interessados, devidamente citados, é assegurado o direito de contesta-lo (art. 13), de acordo com os artigos 682 e 683 do Código do Processo; segue o curso ordinário, quando a discussão versar sobre questão de domínio (art. 183), e da respectiva sentença cabe recurso de apelação para o Tribunal (art. 15).”

13. Os modernos não discrepam do entendimento dos autores e da jurisprudência da época. Veja-se Marcos Affonso Borges (Da ação discriminatória, São Paulo: José Bushatsky, 1976, p. 27):

“Tanto pela Lei n. 601 e seu regulamento, como pelas Leis paulistas, o processo discriminatório tinha caráter puramente administrativo. Foi o Decreto n. 5.133, de 23 de julho de 1931, do governo provisório de São Paulo, que lhe imprimiu caráter contencioso”.

E, reportando-se à lição de Lima Pereira, afirma:

“... depois da promulgação do Decreto n. 5.133 — que imprimiu caráter contencioso à discriminatória — “a sentença proferida no processo de discriminação de terras devolutas do Estado passou a fazer coisa julgada sobre o direito de propriedade” (op. e loc. cit.)

14. Encerrando essa parte do parecer, conclui-se afirmando que, sob a égide do Decreto n. 3.501/1922, a homologação judicial da discriminação não tinha natureza jurisdicional, não podendo revestir-se, como provimento de jurisdição voluntária, da autoridade de coisa julgada, até por disposição expressa dos códigos estaduais. Menos ainda se pode falar em sentença e coisa julgada com relação à “designação dos títulos hábeis” pelo juiz aos agrimensores, para efeito de posterior demarcação (art. 28).

De qualquer modo, o que está em análise no caso concreto é apenas esse último “despacho”, por não ter a demarcação chegado sequer a realizar-se.

III. Ainda que houvesse conflito de coisas julgadas

15. A rigor, esse parecer poderia encerrar-se aqui, porquanto o segundo quesito ficou prejudicado pela resposta ao primeiro.

Não me furtarei, contudo, de responder, em tese, à elegante questão sobre o conflito de coisas julgadas, que deve ser resolvido pela prevalência da segunda sobre a primeira, quando extinto o direito à rescisão da sentença.

Ou seja: ainda que — o que se diz apenas para responder ao segundo quesito —, ainda que houvesse, para argumentar, coisa julgada revestindo o despacho de 1927, a coisa julgada posterior, qualificando as sentenças que julgaram as ações discriminatórias mencionadas na inicial, prevaleceria sobre a primeira.

16. É assente na doutrina processual moderna que sentença rescindível não se confunde com sentença nula e muito menos com sentença inexistente. A redação do artigo 485, caput, CPC corrigiu a impropriedade do artigo 798 do Código de 1939.

Igualmente assente é que a sentença, conquanto portadora dos vícios enumerados no artigo 485 CPC, não deixa, porque rescindível, de revestir-se da autoridade de coisa julgada. Como aponta argutamente Barbosa Moreira, é bem o contrário: é até pressuposto da rescisão o fato de ter-se ela revestido de tal autoridade (Comentários ao Código de Processo Civil, 5. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1985, v. 5, p. 111-112).

Assim, enquanto não rescindida, a sentença tem exatamente a mesma força e produz os mesmos efeitos de qualquer outra sentença, que não contenha vícios.

17. Indiscutível, também, que a sentença portadora dos vícios do artigo 485 CPC, uma vez consumada a decadência, fica imune a ataques à coisa julgada. Por outras, torna-se irrevocável, sendo que o vício que a maculava perde qualquer relevância.

Pode surgir assim, com relação à sentença irrevocável proferida com ofensa à coisa julgada, o conflito entre duas sentenças, talvez contraditórias, ambas passadas em julgado e imunes à rescisória. E dado que ambas não podem neutralizar-se reciprocamente, trata-se de saber qual das duas prevalece.

18. O direito romano tinha resposta simples ao problema, dado que a segunda sentença, proferida contra a coisa julgada, era considerada inexistente e não chegava, intrinsecamente, a fazer coisa julgada. Coerentemente com essa posição, a primeira coisa julgada prevalecia sobre a segunda (Orestano, *L'appello civile in diritto romano*, 2. ed., Turim, 1966, p. 138 e 274).

Mas, a partir do pressuposto hoje fixado de que a sentença que ofende a coisa julgada não é nula, e muito menos inexistente, transitando em julgado como qualquer outra e produzindo todos os seus efeitos enquanto e se não for rescindida, a conclusão é outra.

19. Como ressalta Barbosa Moreira, que acompanhamos:

“Seria evidente contra-senso recusar-se eficácia à segunda sentença, depois de consumada a decadência, quando nem sequer antes disso era recusável a eficácia. A passagem da sentença, da condição de rescindível à de irrevocável, não pode, é claro, diminuir-lhe o valor. Aberraria dos princípios tratar como inexistente ou como nula uma decisão que nem rescindível é mais, atribuindo ao vício, agora, relevância maior do que a que tinha durante o prazo decadencial. Daí se infere que não há como obstar, só com a invocação da ofensa à coisa julgada, à produção de quaisquer efeitos, inclusive executórios, da segunda sentença, quer anteriormente, quer (a fortiori!) posteriormente ao tempo final do prazo extintivo”. (Comentários..., cit., p. 222)

O que se diz quanto à eficácia natural da sentença, aplica-se à autoridade da coisa julgada, a menos que o ordenamento expressamente regule a matéria de outra forma (assim, o direito português vigente continua a fazer prevalecer a primeira sentença: art. 675, 1ª alínea, CPC).

20. A doutrina européia predominante afirma a prevalência da segunda sentença, não rescindida, sobre a primeira, com diversos fundamentos. É o que se vê da abundante literatura alemã e italiana citada por Barbosa Moreira (Comentários..., cit., p. 223, nota 328).

Vale lembrar, aliás, que os sistemas estrangeiros são, em geral, mais restritos do que o brasileiro na admissibilidade da rescisória da sentença proferida contra a coisa julgada: é preciso que a alegação de coisa julgada, no segundo processo, não tenha sido formulada e rejeitada, para se abrirem as portas à rescisória. De contrário — se a alegação de coisa julgada foi rejeitada, ou se o vencido não a fizera no segundo processo — a rescisória não é admitida (Ada Pellegrini Grinover, Direito processual civil, São Paulo: Bushatsky, 1974, p. 164-165). O que evidentemente multiplica aos casos de duplicidade de coisas julgadas contraditórias, resolvidas pela prevalência da segunda sentença sobre a primeira.

21. Também no Brasil prevalece a posição que dá preferência à segunda coisa julgada, ora por equiparar a segunda sentença a uma decisão de procedência no juízo rescindente (Pontes de Miranda, Comentários ao CPC (de 1973), v. 6, p. 283-285; Tratado da ação rescisória, 5. ed., 1976, p. 250-251, 253-255); ora por dar prevalência ao segundo ato autoritativo estatal, em relação ao primeiro, equiparando a situação à revogação dos atos normativos anteriores, incompatíveis, pelos posteriores (Cândido Dinamarco, Apontamentos do Curso de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo).

A esses argumentos, acrescente-se outro: a prevalecer a primeira sentença, estaríamos aceitando a hipótese de que a segunda realmente vulnerou a coisa julgada. E isso, sem ação rescisória, sem declaração judicial do Tribunal competente.

De modo que mais acertada parece a posição da jurisprudência que admite:

“Havendo duas sentenças, ambas passadas em julgado, que se contradizem, prevalece a proferida afinal, não podendo o juiz negar-lhe cumprimento, até que se rescinda”. (TJGB, 7.5.1974, Apelação Cível n. 85.732, in DJU, de 22.8.1974, p. 310 do apenso).

E, evidentemente, com maior razão quando se torne irrevocável. Por isso, ainda em 1974, já escrevia no sentido da prevalência da segunda sentença (Ada Pellegrini Grinover, Direito processual civil, São Paulo: Bushatsky, 1974, p. 85).

22. Pode-se, assim, concluir a segunda parte do parecer, afirmando que, ainda que o despacho de 1927 tivesse feito coisa julgada (o que se diz por absurdo, e apenas para responder ao segundo quesito), a coisa julgada sucessiva, revestindo as sentenças proferidas nas ações discriminatórias contenciosas, prevaleceria sobre a primeira, enquanto não rescindidas ou quando irrevocáveis as sentenças posteriores.

Resposta aos quesitos

23. Passa-se, assim, a responder aos quesitos propostos:

1. “O despacho não fundamentado proferido pelo juiz, em 1927, nos autos administrativos de uma discriminatória mista, não terminada, produz coisa julgada?”

Resposta Não.

Aliás, nem mesmo a homologação da discriminação teria aptidão para revestir-se de autoridade de coisa julgada, porquanto à época tal homologação tinha caráter administrativo, próprio da denominada jurisdição voluntária.

2. “No caso positivo, prevalece essa coisa julgada contra as decisões proferidas nas discriminatórias posteriores, nas quais os títulos do mesmo imóvel “Pirapó - Santo Anastácio” foram apreciados?”.

Resposta Prejudicado.

Mas ainda que (argumentando por absurdo e apenas para não deixar a questão sem resposta, em tese) o despacho de 1927 tivesse feito coisa julgada, a segunda coisa julgada prevaleceria sobre a primeira, enquanto não rescindidas as sentenças ou quando irrevocáveis.

É o parecer.

São Paulo, 29 de janeiro de 1987. Ada Pellegrini Grinover