

## **Regularização Fundiária em Terras Devolutas Paulistas**

**Thiago Francisco Neves Gobbo<sup>1</sup>**

### **Resumo**

Desde o início da República, com a transmissão aos estados das terras devolutas constantes em seu território, o Estado de São Paulo vem promovendo a discriminação, a regularização e a destinação dessas terras. Esses trabalhos concentram-se, especialmente, nas regiões do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira, Sudoeste Paulista (Alto Vale e Região de Sorocaba), Vale do Paraíba e Litoral Norte, marcadas por conflitos fundiários, irregularidade dominial, baixo desenvolvimento e limitações ambientais. Terras devolutas são terras que, na forma da lei, nunca ingressaram no domínio particular ou dele retornaram ao domínio público e que, após apuradas e incorporadas como bem público, permanecem sem destinação (sem afetação) como bens públicos dominicais. Os procedimentos para sua discriminação (apuração) estão previstos na Lei Federal nº6.383/1976. Já a destinação dessas terras também cumpre fins de interesse público previstos na Constituição Federal (artigo 20, inc.II e artigo225, §5º, quanto à afetação), inclusive quando se trata da regularização fundiária do particular ocupante. Isso porque, o imóvel rural irregular não gera segurança jurídica quanto a direitos a ele referentes, ou seja, é inapto a integrar o mercado formal, não pode ser dado em garantia de financiamentos, impossibilita uma sucessão hereditária segura e, ademais, não se sujeita ao regular recolhimento de tributos. Soma-se a isso a falta de cadastro imobiliário regular, o que prejudica, sobremaneira, a governança fundiária. Nesse sentido, estuda-se as inovações na legislação bandeirante, como, por exemplo, a Lei Estadual nº14.750/2012 que, respeitando as características da 10ª Região Administrativa do Estado, trouxe ao administrador público um instrumento jurídico inovador para regularização de imóveis rurais de até 15 módulos fiscais, insertos em terras devolutas ou presumivelmente devolutas não passíveis de arrecadação pelo

---

<sup>1</sup> Advogado especialista em direito público, ocupando o cargo de gerente de regularização e cadastro da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” - Itesp

## 1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), esculpida sob os princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana e da cidadania (artigos 1º e 3º), na busca do cumprimento da função social da propriedade (artigos 5º, inc. XXIII e 170) e da justiça social, estabeleceu a obrigatoriedade de políticas públicas inclusivas, com maior atenção às questões sociais, dentre elas a regularização fundiária.

Isso porque, destituído de registro imobiliário adequado, o imóvel irregular não gera segurança jurídica quanto a direitos, ou seja, é inapto a integrar o mercado formal, não pode ser dado em garantia de financiamentos, impossibilita uma sucessão hereditária segura e, ademais, não se sujeita ao regular recolhimento de tributos. Soma-se a isso o fato de, muitas vezes, o imóvel irregular também não dispor de cadastro imobiliário regular, o que prejudica o exercício do poder de polícia para o cumprimento da função social da propriedade e a gestão e o planejamento territorial, partes da governança fundiária<sup>2</sup>.

No que tange à regularização fundiária do particular sobre terras devolutas, como terras públicas não reservadas<sup>3</sup>, ou seja, incorporadas como bens públicos dominicais, muito embora teoricamente haja discricionariedade do Poder Público quanto à alienação ao particular, não deve, à luz constitucional, quedar-se omissa frente à necessidade social nelas instalada. Isso porque, havendo interesse social envolvido na regularização fundiária de terras devolutas, a política pública de regularização fundiária deve ser aplicada visando à transformação da realidade, com vista a gerar segurança jurídica, diminuir conflitos, promover a inclusão social e o desenvolvimento.

Diante disso, estuda-se a evolução da legislação bandeirante de regularização fundiária em terras devolutas estaduais, a fim de analisar os impactos

---

<sup>2</sup> “Governança da Terra é o conjunto de regras, processos e organizações pelas quais se determina o acesso e o uso da terra em um país”. (REYDON, 2015) “As far as land governance is concerned, this definition includes the ways property rights to land (for groups or individuals) are defined and can be exchanged and transformed; the way in which public oversight over land use, land management, and taxation is exercised; the type of land that is state owned; the way such land is managed, acquired, and disposed of; the nature and quality of land ownership information available to the public and the ease with which it can be accessed or modified; and the way in which disputes are resolved and conflict is managed.” (DEININGER, 2012, p.67).

<sup>3</sup> Artigo 20, inc.II e artigo 225, §5º da CF/88, se da União, e artigo 3º do revogado Decreto-lei estadual nº14.916/1945 e artigo 203 da Constituição Estadual, se do Estado de São Paulo, conforme Pareceres PA 77/2011 e GPG/Cons. nº46/2011, com as conclusões da Subprocuradoria Geral do Estado.

positivos das inovações introduzidas, especialmente nos últimos anos, a fim de promover o desenvolvimento regional.

## 2. Antecedentes históricos

O regime da propriedade no Brasil começa antes mesmo do seu descobrimento, pois à Coroa Portuguesa já pertencia parte do território de além-mar por tratados<sup>4</sup> firmados com a Espanha.

Com isso e pelo chamado direito de conquista, a Coroa iniciou a colonização do seu novo território utilizando-se do regime de capitânicas hereditárias<sup>5</sup> - que logo foi extinto - e do sistema de sesmarias<sup>6</sup>.

A sesmaria consistia em uma espécie de concessão<sup>7</sup> de grande extensão de terra a determinada pessoa, o sesmeiro, para que promovesse a sua ocupação e exploração, pagando à Coroa uma parte da sua produção. Caso o sesmeiro não cumprisse as exigências da carta de sesmaria, em especial, cultura, medição e

---

<sup>4</sup> Tratados de Alcaçóvas-Toledo de 1479 e de Tordesilhas de 1494.

<sup>5</sup> “(...) consistia na doação pelo Rei de Portugal de enormes extensões de terras para nobres portugueses para que estes explorassem o lugar e fortificassem o sistema colonial. O primeiro beneficiado com o regime foi Martim Afonso de Souza em 1530, que recebeu três cartas régias, das quais a primeira o autorizava a tomar posse das terras que descobrisse e a organizar respectivo governo, administração civil e militar; a segunda lhe conferia os títulos de capitão-mor e governador das terras do Brasil; e a última, lhe permitia conceder sesmarias das terras que achasse e se pudesse aproveitar.” (GOBBO, 2003)

<sup>6</sup> “O instituto jurídico da sesmaria era disciplinado pelas Ordenações do Reino, no caso, as Afonsinas, editadas em 1446, e também pela Lei de 26 de junho de 1375 de Don Fernando I, baseada em princípios constantes em leis agrárias romanas, de 376 a.C., (tribuno da plebe Línio Stolon, Lei Licínia), e de 133 a.C., (tribuno da plebe Tibério Graco, Lei Semprônia), as quais se referiam a repulsa ao solo inculto e dispunham sobre a utilização do *ager publicus* e conseqüentemente o *ager vectigalis*. (...) O Sistema de Sesmaria foi concebido em sua origem, em 1375, com o intuito de transformar as terras ociosas de Portugal em lavradias, já que este país passava por uma grande escassez de comida. Aquele beneficiado que não produzisse perderia sua terra em favor de quem a quisesse cultivar. No entanto, o intuito de Portugal com relação às terras de além-mar, mais especificamente as do Brasil, era o de colonizar e desbravar, adotando o instituto da Sesmaria nova feição em relação sua concepção original.” (GOBBO, 2002)

<sup>7</sup> “A concessão de cartas de Sesmaria encontrava-se por fundamento legal as Ordenações Filipinas, Livro 4, Título 43, Parágrafos 9 e 15. Presidiam a sua outorga determinadas condições, consubstanciadas basicamente na condição assumida pelo particular, no sentido de promover a medição, a demarcação e ulterior confirmação por parte da autoridade. Sua validade só se perfazia com o cumprimento desses requisitos, notadamente, a confirmação que, em especial, consistia em providência administrativa. Como reflexo da complexidade desse procedimento, poucas Cartas vieram a serem aperfeiçoadas.” (PEANO, 1989.p.32)

demarcação, não confirmava a sesmaria e, com isso, esta caía em comisso e era devolvida à Coroa.

Dessa forma foi cunhado o primeiro sentido da expressão “terra devoluta”: do latim *devolutum*, particípio passado do verbo *devolvere*, que significa precipitar, rolar de cima, afastar-se de. Guardada a origem designativa, com o tempo as terras devolutas passaram a representar também terras públicas desocupadas e realengas, sem uso, como comprovam alguns textos políticos e legais da época:

a) a Carta de Sesmaria concedida a Estevão da Costa, em 1536, que textualmente informava que tratava de (...) terra está devoluta sem nenhum proveito; b) a carta de sesmaria outorgada na Bahia em 16 de janeiro de 1682, avisava que as (...) terras concedidas eram devolutas, agrestes e desaproveitadas; c) a Ordem de 4 de março de 1833 dispunha que (...) os terrenos que reclamar dentre os que se acharem inteiramente devolutos. (COSTA, 2000)

Complementando a formação do conceito de terras devolutas, o então Ministro Herman Benjamin, no Recurso Especial nº991.243-SP -2007/0234365-6, esclareceu:

Posteriormente, esse sentido originário de "devolução" deu lugar a um mais singelo: terras devolutas são terras públicas não destinadas a um uso público específico. Essa definição mais simplificada, que veio a ser adotada pela doutrina e jurisprudência, como veremos mais adiante, segue o entendimento de que terras devolutas não são apenas as devolvidas, mas também todas as adquiridas pela Coroa, especialmente por título originário, às quais não foi dada uma utilização específica.

É importante salientar que, apesar desse conceito singelo, por exclusão (terras devolutas são aquelas públicas - não tituladas por particular - e sem destinação pública específica), a grande maioria das terras devolutas eram mesmo aquelas dadas em sesmarias e, posteriormente, caídas em comisso. Isso explica, como veremos mais adiante, a atenção que a legislação das terras dá a essa situação específica.

A razão para essa quase identidade das terras devolutas com aquelas caídas em comisso se explica por dois fatores: a) as terras brasileiras somente podiam ser adquiridas originariamente por meio de sesmarias e b) quase todas essas sesmarias caíam em comisso, já que era praticamente impossível cumprir os encargos.

Porém, em razão do verdadeiro caos fundiário formado pelas inúmeras sesmarias concedidas (pela Coroa e capitães-gerais) e o total desrespeito às inúmeras determinações legais<sup>8</sup>, em 17 de julho de 1822, o então Príncipe Regente D. Pedro,

---

<sup>8</sup> Carta Régia de 1695 estabelecia o teto em 5 léguas; Carta Régia de 1753 ordenava medições e demarcações de sesmarias; Carta Régia de 1781 respeito as posses com culturas; Alvará de 1795 volta a exigir a medição e demarcação das áreas concedidas; e Decreto de 1809 impõe a não concessão de novas cartas de sesmarias, nem a confirmação daqueles dadas pelos capitães-gerais.

suspendeu a concessão de novas sesmarias, ficando reconhecidas somente aquelas já dadas.

Passou o Brasil, a partir de então, por um período de quase 30 (trinta) anos<sup>9</sup> sem legislação de terras, até o ano de 1850, quando adveio a primeira lei que efetivamente disciplinou a matéria no Brasil: a Lei de Terras.

Não obstante às críticas<sup>10</sup>, a Lei Imperial nº 601/1850, conhecida como a Lei de Terras, regulamentada pelo Decreto Imperial nº 1.318/1854, cumpriu seu papel no ordenamento fundiário nacional ao definir terras devolutas, instituir o procedimento de sua discriminação, legitimação e venda, além de definir faixa de fronteira e instaurar o registro paroquial<sup>11</sup>.

Há tempos a expressão terras devolutas trazia a ideia de terra desocupada, realengas (que permaneceu no artigo 8º da lei), mas no artigo 3º da Lei de Terras a expressão terra devoluta tomou outro sentido, por exclusão (artigo 3º<sup>12</sup>), como “*as áreas públicas (fora do domínio legítimo de particulares) às quais não é dada destinação pública específica*” (Herman Benjamin no voto no Recurso Especial nº991.243-SP - 2007/0234365-6).

Com a primeira Constituição da República de 1891, conforme seu artigo 64, as terras devolutas sitas nos territórios dos Estados membros foram transmitidas aos

---

<sup>9</sup> A situação jurídica das terras após a referida resolução assim pode ser classificada: “(...) terras públicas incorporadas como próprios ao patrimônio da nação, da província ou do município; terras públicas simplesmente aplicadas ao uso público nacional, provincial ou municipal, terras públicas habitadas e cultivadas efetivamente por particulares, em virtude de Cartas de Sesmaria ou por força de Concessões Governamentais, sem que os sesmeiros e concessionários houvessem preenchido as condições debaixo das quais foram outorgadas suas sesmarias e concessões; terras públicas habitadas e cultivadas efetivamente por particulares, a título de simples ocupação mansa e pacífica; terras públicas que, por força de legítimo título de aforamento, estavam no domínio útil dos particulares; terras públicas desocupadas” (JUNQUEIRA, 1966, p.372)

<sup>10</sup> Críticas são feitas à primeira Lei de Terras em razão da sua verdadeira motivação. Acredita-se que o escopo maior dessa lei foi o de impedir acesso à terra (regularizada) pelos negros (que seriam libertados) e pelos imigrantes (que viriam para substituir os negros nas lavouras, como mão de obra barata). Prova disso, justifica-se, era os altos valores estipulados para a aquisição regular de terras devolutas, o que não impediu, por óbvio, o acesso informal às mesmas pelo mero exercício da posse (alastramento da irregularidade).

<sup>11</sup> “A alcunha do instituto advém do artigo 97 do Decreto Regulamentador, que encarregou os vigários de receberem as declarações. A divulgação era feita pelos próprios, durante as missas. Mister salientar que o assentamento, previsto nos arts. 93 e 94 do Decreto Regulamentador, não conferia título de domínio. Aliás, este foi o caráter que lhe foi imprimido pelo artigo 94,” (COSTA, 2000, p.66)

<sup>12</sup> São terras devolutas: “§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal; § 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura; § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apezar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei; e § 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apezar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei”. (sic!)

mesmos - assim como eram das Províncias por força da Lei Imperial nº2.672/1875 e da Lei Imperial nº3.348/1887 -, reservando-se *"à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais"*.

Esta orientação constitucional persistiu nas Constituições Federais de 1934 (artigo 21, inc.I), de 1937 (artigo 37, a), de 1946 (artigo 34, inc.II) e, atualmente, as terras devolutas pertencentes à União são aquelas previstas no artigo 20, inciso II, da CF/88<sup>13</sup>, remanescendo aos estados todas as demais, conforme artigo 26, inc.IV da CF/88.

Observa-se que o fato de transmitir as terras devolutas aos estados, resultou no disciplinamento particularizado sobre terras devolutas. Ou seja, o conceito de terras devolutas, que é feito por exclusão daquilo que se considera como particular, sofre variação de estado para estado. Isso porque, ao longo da história legislativa de cada estado, vários foram os marcos legais estaduais que disciplinaram sobre o que havia por privado para, por exclusão deste, encontrar as terras devolutas estaduais. De outra sorte, cada estado disciplinou a forma de alienação das suas terras devolutas ao particular, daí resultando também uma extensa gama de expressões sobre o procedimento de regularização e sobre a forma de titulação (p.ex. legitimação de posse, justificação de posse, regularização de posse, título de domínio, termo de permissão de uso, termo de consolidação de domínio, etc).

Disso conclui-se que para se descobrir quais terras são devolutas é fundamental saber, além de bens públicos em espécie (estabelecidos em lei), exatamente aquilo que se tem por propriedade privada no Brasil e, mais, sua forma de comprovação.

Foi somente a partir do Código Civil de 1916, que o registro imobiliário passou a constituir prova da constituição da propriedade imobiliária. Porém, tratava-se de uma presunção relativa, sobre a qual cabe prova em contrário.

Ainda que tenham existido leis anteriores ao referido código prevendo o registro imobiliário (Lei nº317/1843, regulamentada pelo Decreto nº482/1843 e Lei nº1.237/1864, a Lei de Hipotecas), elas o tinham muito mais como um instrumento de

---

<sup>13</sup> “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”.

proteção ao crédito do que uma forma de transmissão da propriedade, exceção feita ao Decreto n.451-B, o registro de Torrens, hoje existente para propriedades rurais, que dá presunção absoluta de propriedade privada.

Outro registro anterior ao Código Civil de 1916, foi o Registro Paroquial instituído pelo Decreto nº1.318/1854, que regulamentou a Lei de Terras, porém tinha ele fins estatísticos, pela mera declaração do detentores de imóveis rurais ao vigário da paróquia, não constituindo prova de propriedade.

Então, foi somente o Código Civil de 1.916 que o registro passou o registro a conferir a presunção relativa de domínio, sendo obrigatória a transcrição do título para a aquisição da propriedade. Posteriormente, a Lei 4.857/39 promoveu a dicotomia entre transcrição (atos de transmissão de propriedade) e a inscrição (atos de constituição de ônus reais) e, finalmente, a Lei 6.015/1973, instituiu o sistema do fôlio real: todas as transações registradas em uma única matrícula que, por sua vez, deve se referir a um único imóvel.

Apesar de relativamente fácil traçar o conceito de terras devolutas pela exclusão do privado, tarefa mais complexa é a de desconstituir o registro imobiliário (que tem presunção relativa) para comprovar a existência daquelas terras.

Disso, tem-se que terras devolutas são terras que, na forma definida em lei, não são outras espécies de bens públicos e que nunca ingressaram no domínio particular legitimamente ou dele retornaram ao domínio público.

Após apuradas e incorporadas como bem público (terras públicas *stricto sensu*), terras devolutas, ao menos no estado de São Paulo como se verá adiante, são aquelas que permanecem sem destinação (sem afetação) como bens públicos dominicais, passíveis de serem destinadas para fins de regularização fundiária de particulares. Disso nasce a distinção de instrumentos a serem utilizados para regularização de bens dominicais em geral dos bens dominicais tidos como terras devolutas estaduais paulistas, objeto deste trabalho.

### **3. Da natureza jurídica das terras devolutas**

Em Roma antiga já se definia bens públicos como *res nullius*, ou coisas *extra commercium*, dentre as quais se incluíam as *res communes*, como mares, portos, estuários, rios, insuscetíveis de apropriação privada; as *res publicae*, como terras, escravos, de propriedade de todos e subtraídas do comércio jurídico; e finalmente as *res universitatis*, como fóruns, praças públicas.

Na idade média o primeiro entendimento foi de que os bens públicos pertenciam ao rei, dispondo este da forma que lhe aprouvesse. Todavia, com o tempo, sob a influência do direito romano, voltou-se a propriedade desses bens ao povo, reconhecendo ao rei somente o poder de polícia sobre os bens.

Dessa forma foi dado o primeiro passo à formulação das teorias sobre bens públicos, dividindo-se preliminarmente em coisas públicas sobre as quais o rei somente exercia o poder de polícia, e coisas de domínio da Coroa, sobre as quais o rei exercia o poder de propriedade.

Quanto à propriedade sobre as terras brasileiras, o Ministro Aliomar Baleeiro, em voto proferido no RE 51.290/GO (relator Min. Evandro Lins e Silva, j. 24.9.1968, p. 24.09.1968), informou:

As terras do Brasil foram objeto de conquista e posse, por Pedro Álvares Cabral para o Rei de Portugal. Ela passou a ser uma fazenda do Rei, ficando no domínio real até a Independência, quando foi transferida para o Patrimônio Nacional, lá permanecendo até o tempo do Império, até que o artigo 64 da Constituição de 1891 a distribuiu aos Estados em cujos limites se encontrava. Então, os Estados, como sucessores da nação brasileira, e a nação brasileira, como sucessora do patrimônio pessoal do Rei de Portugal, não necessitam trazer nenhum título. O título é a posse histórica, o fato daquela conquista da terra.

O Código Civil, Lei 3.071 de 1º de janeiro de 1916, em seu artigo 66, adotou o sistema tripartite, dividindo os bens públicos em bens de uso comum<sup>14</sup>, especial<sup>15</sup> e dominical<sup>16</sup>, o que foi repetido no Código Civil, Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002, em seu artigo 99<sup>17</sup>, que manteve a classificação pela afetação.

Quanto a esta classificação, ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“(…) daí resulta a mais clara a natureza alienável dos bens dominicais e a inalienabilidade dos demais, que são indisponíveis, ou por se destinarem ao uso coletivo ou por estarem destinados ao uso direto ou indireto da administração, para consecução de seus fins” (DI PIETRO, 2002. p.549).

Os bens públicos uso comum e especial, por serem essenciais a fins públicos, não podem, em regra<sup>18</sup>, sofrer alienação, em decorrência disso são imprescritíveis<sup>19</sup>, impenhoráveis e impossibilitados de oneração, só podendo ser alienados se sofrerem desafetação, quando então passam a ser dominicais.

---

<sup>14</sup> São bens de uso comum, aqueles por determinação legal ou que por sua própria natureza podem ser utilizados por todos em igualdade de condição, sem necessitar de consentimento, como exemplos: as praças, ruas, estradas, águas do mar, rios navegáveis ilhas oceânicas.

<sup>15</sup> São bens de uso especial, todas as coisas móveis ou imóveis, corpóreas ou incorpóreas, utilizadas pela administração pública, para a realização de suas atividades e a consecução de seus fins, como exemplos: edifícios, repartições públicas, veículos, etc.

<sup>16</sup> São bens dominicais aqueles sobre os quais o Estado exerce direito pessoal ou real, ou seja, exerce poderes de proprietário segundo os preceitos Constitucionais e Administrativos.

<sup>17</sup> Artigo 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 serviços 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 destas entidades. Parágrafo único. Não dispendo a lei em contrário, consideram bem dominicais os bem pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

<sup>18</sup> Cabe exceção quanto à alienação de bens públicos, principalmente no que concerne aos de uso especial, pois podem fazer parte do comércio jurídico de direito público, passando de um ente estatal para outro. (DI PIETRO, 2002. p. 554).

<sup>19</sup> Os bens dominicais não são usucapíveis em razão dos artigos 183, §3º e 191, parágrafo único da CF88 e Súmula 340 do STJ, que consagrou o entendimento que, “desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”. Mesmo havendo exceções com o chamado usucapião pro labore das Constituições de 1934, 1937 e 1946, e posteriormente com o usucapião especial instituído pela Lei nº6.969 de 10 de dezembro de 1981, hoje o Código Civil traz em seu artigo 102 a negação ao usucapião sobre bens públicos.

Assim, partindo do conceito de terras devolutas estabelecido pelo artigo 3º da Lei de Terras, como áreas públicas (fora do domínio legítimo de particulares) às quais não é dada destinação pública específica, chega-se à conclusão de que tais terras “integram a categoria de bens dominicais, precisamente pelo fato de não terem qualquer destinação pública. Isto significa que são disponíveis (DI PIETRO, 2002, p.587).

Porém, deve ficar claro que, ainda como bem dominical, terra devoluta é uma espécie de terra pública<sup>20</sup> cuja existência somente pode ser aferida por meio do procedimento discriminatório<sup>21</sup>. Sem o termo desse processo (transito em julgado da sentença de mérito e da homologação da demarcação, se judicial), trata-se apenas de expectativa de direito do ente federativo que lhe apura, não podendo sofrer qualquer alienação.

As terras devolutas devidamente discriminadas, apuradas e registradas em nome do ente federativo proprietário podem sofrer as destinações legais cabíveis (artigo 20, inc.II e artigo 225, §5º da CF/88, se da União, e artigo 3º do revogado Decreto-lei estadual nº14.916/1945 e artigo 203 da Constituição Estadual, se do Estado de São Paulo), quando então passam a categoria de bens públicos de uso comum ou especial.

A terra devoluta remanescente, após a destinação a fins públicos, como bem dominical pode ser alienada, especialmente em políticas de regularização fundiária de interesse social, sendo esta entendida como aquela destinada à pequenos posseiros do campo e da cidade, ou comunidades tradicionais.

#### **4. Da discriminação de terras devolutas no estado de São Paulo**

---

<sup>20</sup> “Temos, pois, duas espécies de terras públicas lato sensu (gênero): as terras devolutas e as terras públicas stricto sensu. Esse é o sentido, pois, empregado no artigo 188 da CF de 1988, ao mencionar que “A destinação de terras públicas e devolutas...”. Entenda-se, aí, terras públicas stricto sensu.. “De notar-se, pois, que a noção de bens determinados e determináveis é fundamental para compreensão do que sejam terras devolutas. Tanto que as terras devolutas passam a ser terras públicas stricto sensu depois de discriminadas, vez que passam a ser bens determinados. Logo, não fosse a existência de terras devolutas, desnecessária seria a distinção entre terras públicas lato sensu e stricto sensu. Teríamos, apenas, terras públicas, como só acontece em quase todos os países” (CUNHA JUNIOR, 2003).

<sup>21</sup> “Costuma-se frisar, com muita ênfase, a distinção entre terras públicas e terras devolutas; as primeiras são o gênero de que as segundas são as espécies. Para a identificação dos bens imóveis da União utiliza-se o processo demarcatório, porque já têm individualização, caracterização e medida certa (terrenos de marinha e seus acrescidos, terrenos de simples reserva, à margem dos rios navegáveis, próprios federais). Para a identificação das terras devolutas segue-se o processo discriminatório, para separar o que é devoluto do que é particular.”(SILVA, 2003)

No que concerne à discriminação de terras devolutas, cumpre informar que foi prevista de forma administrativa na Lei Imperial nº601/1850 e no Decreto Imperial nº1318/1854, bem como nas leis paulistas disciplinadoras do assunto, especialmente no Decreto-lei nº14.916/1945, a qual também previa o processo judicial.

No Estado de São Paulo, nas primeiras décadas do século passado, a apuração e a arrecadação de terras devolutas era feita de forma administrativa. A partir do Decreto Estadual nº5.133/1931, optou-se pela discriminatória judicial (cf. PORTO, 2012).

Hoje a Lei Federal nº6.383/1976, prevê tanto o processo administrativo, quanto o judicial (rito sumário), sendo certa, neste caso, sua divisão em duas fases, quais sejam: de chamamento dos interessados para análise do mérito (análise dos títulos); e de demarcação (separação técnica dos imóveis particulares dos públicos).

Tal lei é aplicada aos estados ex vi seu artigo 27, porém, no Estado de São Paulo, procedimento administrativo não é utilizado, não obstante as tentativas na adoção pelo órgão de terras do estado, ainda que seja para fins exclusivos de regularização do particular.

Segundo a Procuradoria Geral do Estado a adoção desse procedimento não traria segurança jurídica, pois, em tese, não existira Oficial de Registro de Imóveis capaz, muito em razão da precariedade das descrições tabulares e da deficiência dos indicadores reais, de emitir uma certidão negativa de registro imobiliário sobre determinada parte do território paulista. Ademais, *“não se pode excluir do judiciário qualquer violação do direito individual, não se exclui a possibilidade, por exemplo, de questionar judicialmente a conclusão administrativa”* (GUGLIELMI, 2002).

Assim, no Estado de São Paulo, finaliza-se o processo judicial da ação discriminatória com a homologação da demarcação e a expedição da carta de sentença para registro das terras devolutas no Cartório de Registro de Imóveis (registro individualizado) em nome da Fazenda Pública, passando a integrar, excluídas aquelas reservadas (bens de uso comum ou especial), o patrimônio público disponível como bem dominical, momento em que podem ser destinadas a quaisquer fins de interesse público, incluindo a transmissão aos municípios, caso estejam nos raios municipal e distrital estipulados pela legislação paulista, ou aos particulares, na política de regularização fundiária.

## 5. Das terras devolutas municipais no estado de São Paulo

A primeira notícia que se tem de terras devolutas municipais é pelo Alvará de 5 de outubro de 1795, que estabeleceu doação de área realengas às Câmaras Municipais, de uma área de quatro léguas em torno das cidades e vilas, para que administrassem e tirassem rendas de foros.

No Estado de São Paulo, conforme artigo 38, §1º da Lei 16/1891<sup>22</sup>, primeira Lei de Organização Municipal, concedeu às Municipalidades para formação das cidades, vilas e povoados “*as terras devolutas adjacentes às povoações de mais de mil almas em raio de círculo de seis quilômetros, a partir da praça central*”. Já a Lei Estadual nº1.038/1906<sup>23</sup> estabeleceu o raio de 6,0 Km àquelas povoações, sendo seguida pela Lei Estadual nº2.484/1935<sup>24</sup> e pelo Decreto-lei 14.916/1945<sup>25</sup>, que ampliaram aquele raio para 12 Km no município de São Paulo e 8 Km nos demais municípios.

Saliente-se que à época a legislação paulista possibilitava, inclusive, a discriminação de terras devolutas feita pelos municípios, sendo corroborada pela legislação federal por meio do artigo1º da Lei nº3.081/1956 e artigo11, §1º da Lei nº4.504/1964.

A Emenda Constitucional nº1, de 17 de outubro de 1969, fez uma modificação em relação às Cartas anteriores, na medida em que ditou pertencer à União “*a porção de terras devolutas indispensáveis à defesa nacional ou essencial ao seu desenvolvimento econômico*” (artigo4º), reservando-se ao Estado “*as terras devolutas não compreendidas no artigo anterior*” (artigo5º)<sup>26</sup>, repetindo o silêncio quanto à existência de terras devolutas municipais, o que, por óbvio, foi refletido no texto da Lei nº6.383/1976, que dispôs sobre a discriminação (administrativa e judicial) de Terras

---

<sup>22</sup> Revogada pela Lei Estadual nº1.038/1906.

<sup>23</sup> Revogada pela Lei Estadual nº2.484/1935.

<sup>24</sup> Revogada pela Lei Estadual nº12.246/2006.

<sup>25</sup> Revogado pela Lei Estadual nº12.392/2006.

<sup>26</sup> “aparentemente de pequeno alcance, a diferença de linguagem finda acarretando um mundo de consequências da maior amplitude. As terras devolutas, insistamos, continuam pertencendo aos Estados, podendo, entretanto, a União apropriar-se daquelas porções julgadas indispensáveis não apenas à defesa – e defesa das fronteiras – mas à segurança – que diz muito mais que defesa – e segurança de toda a nação – ou do “essencial” não somente ao desenvolvimento econômico, mas ao desenvolvimento “tour court” – econômico, social, político, institucional, espiritual” (COSTA PORTO apud ABE, 2006, p.154).

Devolutas, inspirando a redação do artigo 27, o qual abriu séria dúvida quanto à legitimidade ativa do município para propositura de Ação Discriminatória<sup>27</sup>.

Em 1969, o Estado de São Paulo aprovou o Decreto-lei complementar nº 9<sup>28</sup>, Lei de Organização dos Municípios, que repetiu a regra anterior e integrou também ao patrimônio dos municípios as terras devolutas localizadas no raio de 6 Km dos seus distritos, ex vi artigo 60, parágrafo único<sup>29</sup>.

Hoje a Constituição de 1988, adota redação semelhante às Constituições anteriores à EMC 1/1969, fazendo referência objetiva às terras devolutas da União (artigo 20, inc. II) e, por exclusão, aquelas dos estados (artigo 26, inc. IV).

Ocorre que, com a revogação do Decreto-lei complementar nº 9/1969, pela Lei Complementar nº 1.004/2006, foi instalada grande dúvida sobre o direito dos municípios sobre as terras devolutas constantes em seus territórios ainda não transmitidas pelo Estado. Assim, a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo solicitou manifestação da Procuradoria Geral do Estado, a qual foi dada por meio dos Pareceres PA 77/2011 e GPG/Cons. nº 46/2011, com as conclusões da Subprocuradoria Geral do Estado.

Referidos pareceres chegaram às seguintes conclusões:

- a) A Constituição da República somente atribuiu a propriedade de terras devolutas à União e aos Estados, na forma dos artigos 20, inciso II e 26, inciso IV, razão pela qual somente a esses entes foi atribuída legitimidade para discriminar terras devolutas.
- b) Aos municípios foi atribuída a propriedade das terras declaradas devolutas inseridas no círculo municipal e raio distrital, na forma do artigo 60 do Decreto-Lei Complementar 9, de 31 de dezembro de 1969, que vigorou até revogação expressa pela Lei Complementar 1.004, de 11 de dezembro de 2006.
- c) Os municípios têm direito adquirido às terras declaradas devolutas até a revogação do Decreto-Lei Complementar 9 de 3

---

<sup>27</sup> A respeito do problema, duas correntes se formaram: uma entendendo que na omissão da Lei n. 6.383, de 1976, que disciplina a ação discriminatória, não tem o município legitimidade ativa para intentar a ação, devendo esta ser proposta pelo Estado que transpassou as terras devolutas (Neste sentido: Decreto Estadual n. 50.199, de 1968, que autorizou a efetivação de convênios de municípios com o Estado, para a propositura de Ações Discriminatórias). Outra corrente, sustentando a viabilidade de o município agir diretamente, sustenta que apesar da Lei n. 6.383, de 1976, não ter se reportado ao Município, nada impede que ele estabeleça normas procedimentais próprias para a discriminação de suas terras devolutas, tendo em vista a sua autonomia prevista no art. 15, inciso II, da Constituição Federal (CF/1967 c.c. EC1/1969). (TOSI, FREITAS, 1985).

<sup>28</sup> Revogado pela Lei Complementar Estadual nº 1.004/2006.

<sup>29</sup> Artigo 60 - Pertencem ao patrimônio municipal as terras devolutas que se localizem dentro do raio de oito quilômetros contados do ponto central da sede do Município, e de doze, contados da Praça da Sé do Município de São Paulo. Parágrafo único - Integram, igualmente, o patrimônio municipal, as terras devolutas localizadas dentro do raio de seis quilômetros, contados do ponto central dos distritos.

1 de dezembro de 1969, desde que até esta data tenha ocorrido o trânsito em julgado da fase declaratória do procedimento discriminatório.

d) A exigibilidade do direito atribuído aos municípios somente se inicia após o trânsito em julgado da fase demarcatória do procedimento discriminatório.

e) As terras declaradas devolutas após a revogação do Decreto-lei Complementar 9, de 31 de dezembro de 1969, desde que ocorrido o trânsito em julgado da fase demarcatória do procedimento discriminatório, poderão ser alienadas aos municípios na forma do que disciplinam o artigo 19, inciso IV, da Constituição Estadual, e o artigo 17, inciso I, da Lei 8666/93.

Salienta-se que nesse procedimento de transmissão das terras devolutas aos municípios paulistas, a PGE entendeu também que, tal como anteriormente autorizado pelo Decreto 14.916/1945: antes da transmissão aos municípios, o Estado lançará mão de seu poder discricionário para reservar, para si, as áreas que já sejam ocupadas por equipamentos públicos ou destinadas às atividades de interesse público, bem como observar o disposto no artigo 225, parágrafo 5º, da Constituição da República, cujo conteúdo foi reproduzido no artigo 203, da Constituição Estadual.

Assim, as terras devolutas municipais estão dentre aquelas terras devolutas remanescentes, ou seja, constituídas como bens públicos dominicais. Porém, como o município tem o direito sobre as mesmas pela legislação estadual, o Estado deve transmitir a propriedade dessas terras ao município.

## **6. Da regularização fundiária do particular nas terras devolutas paulistas**

Antes de adentrar no histórico da legislação paulista sobre o tema, cumpre esclarecer que o que se trata como regularização fundiária de terras devolutas nesse artigo remete-se muito mais ao seu aspecto jurídico, relacionado à regularização dominial. Isso porque, ainda que sejam vistos alguns traços relacionados a aspectos sociais e ambientais ao longo da história legislativa, a regularização fundiária a princípio, atrelava-se muito mais à ideia de propriedade plena, servindo mais à segurança jurídica nas relações do que a busca pelo cumprimento da função social, a qual, com o passar do tempo, foi se congregando `as leis que tratavam do assunto.

Hoje, conforme disciplina no art.46 da Lei 11.977/2009 e, quiçá, disciplinará o art.1º do Projeto de Lei do Senado 368/2013, a regularização fundiária tem aspectos muito mais abrangentes que exigem um conjunto amplo de medidas para o cumprimento da função social e a busca do desenvolvimento sustentável, até para que os beneficiários não voltem à irregularidade.

A Lei nº601/1850 e seu decreto regulamentador, além de disciplinarem a respeito de terras devolutas e de sua discriminação, trouxeram a possibilidade de legalizar diretamente, verificada a condição de cultura efetiva e morada habitual, os imóveis de inúmeros sesmeiros e concessionários relapsos que haviam caído em comisso, bem como de posseiros não amparados em qualquer título legal, por meio da revalidação e da legitimação de posses. Foi instituído, então, no centro de todo sistema<sup>30</sup>, a figura do Juiz Comissário das medições que atuava essencialmente de forma administrativa (JUNQUEIRA, 1968, p.77). Além disso, as terras devolutas estavam sujeitas à venda pela Coroa.

Há notícia de trabalhos da Comissão de Medição de Terras Públicas em várias regiões do estado, como Vale do Paraíba, Vale do Ribeira e Região de Campinas e Mogi. Exemplo de discriminação, legitimação e venda de terras devolutas na então Província de São Paulo, foram terras no município de Cananéia, no chamado 2º território.

Com o advento da República, como já informado, as terras devolutas passaram ao domínio dos Estados (artigo 64 da CF/1891). Nesta esteira, o Estado de São Paulo, por meio da Lei nº323/1895, também previu a discriminação administrativa e venda de terras devolutas, bem como a legitimação e a revalidação de concessões até o limite de mil hectares em terras de cultura, e dois mil em cerrados ou campos (artigo 10), prevendo, ainda, prazo para requerimento da mesma pelos interessados, os quais deveriam arcar com custas da medição e demarcação, frise-se independentemente de discriminação anterior (artigo13).

Já o Decreto regulamentador 734/1900, foi além, e previu todo sistema arrecadatório de terras devolutas, inclusive dispondo sobre registros públicos (artigo 22 a 68).

Ademais, esse decreto, dispôs independer de processo de legitimação a posse o título legítimo de domínio ou decisão judicial anterior a 2 de agosto de 1878, ou ainda a mera posse de 30 anos, com morada habitual e cultura efetiva, contados de 2 de

---

<sup>30</sup> Insta informar que o registro paroquial previsto no artigo 13 da Lei Imperial nº601/1850, e regulamentado pelos artigos 91 a 107 do Decreto Imperial nº1.318/1854, sob a responsabilidade de declaração de cada possuidor de terras, tinha intenção meramente estatística, não conferindo qualquer direito ao declarante, razão pela qual não deve ser considerado como forma de regularização fundiária ao particular.

agosto de 1868 (artigo 9º), sujeitas, no entanto, ao processo de justificação e legitimação perante o Juízo da Comarca do imóvel, no prazo de 1 ano da edição da referida norma (artigos 69 e 77), mesmo prazo para a revalidação das concessões (artigos 114 a 122). Passado este período seriam iniciadas as discriminações administrativas no âmbito da Secretária da Agricultura, Comercio e Obras Públicas (artigo 123 e seguintes), com possibilidade de recursos ao Juízo da Comarca.

Várias discriminações administrativas foram vistas no Vale do Ribeira, no Pontal do Paranapanema, Baixada Santista e Vale do Paraíba. Exemplo é o 18º Perímetro de Peruíbe, realizado pelo Serviço de Discriminação de Terras da Secretaria da Agricultura, homologado em 28/08/1916.

Concluindo o sistema arrecadatário de terras, o Decreto 734/1900 previu serem nulas e criminosas as posses posteriores a 22 de junho de 1895 (artigo 155), prevendo, ainda, a venda das terras devolutas arrecadadas e sanções para o descumprimento de suas normas.

Visando alcançar maiores resultados de regularização de terras, veio depois a Lei nº1844/1921, que previu a possibilidade de alienação gratuita das terras devolutas para nacionais ou estrangeiros domiciliados no estado, que as cultivassem no limite de 500 hectares de terras de cultura, 4.000 hectares de terras próprias para criação e 50 hectares nos lotes suburbanos (artigo 2º) e a possibilidade de conceder título de domínio aos possuidores de terras devolutas caso suas posses fossem justas e tivessem começado um ano antes da lei, aos possuidores de terras devolutas que as tivesse obtido por título não legítimo anterior a lei, bem como aos possuidores que estivessem na posse por decisão judicial (artigo 4º), ficando os dois primeiros casos sujeitos ao procedimento de justificação de posse perante o Juízo competente (artigo 5º).

Tal lei foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº3.501/1922, que além de detalhar os procedimentos de alienação e titulação de terras devolutas, previu procedimento discriminatório misto - administrativo com homologação judicial (artigo 25 e seguintes) -, tendo sido alterado somente para o judicial sob a competência da Diretoria de Terras e Colonização da Secretaria da Agricultura, com a edição do Decreto 5.133/1931.

---

Com o advento do Decreto nº 6.473/1934, o processo judicial foi mantido como regra de discriminação, utilizando também a enumeração das terras que o estado considerava como particulares (artigo 2º) para regulamentar a necessidade de ações judiciais de justificação, cujo prazo para propositura foi reduzido para 6 meses aos detentores de posses em áreas regularmente discriminadas (artigo 25). Outra inovação desse decreto foi o reconhecimento expresso da aquisição pela usucapião (artigo 67 do Código Civil de 1916, artigo 1º do Decreto nº 19.924/1931 e artigo 2º do Decreto nº 22.785/1933) e a eliminação do procedimento de legitimação (então confundido com o processo de justificação), restringindo-se a emissão de títulos de domínio às propriedades discriminadas, justificadas, medidas ou regularmente vendidas (artigo 50).

A única alienação gratuita permitida pelo Decreto nº 6.473/1934 foi a de lotes de até 25 hectares, aos respectivos ocupantes, desde que brasileiros natos ou naturalizados, reconhecidamente pobres, que tivessem no local cultura efetiva e morada habitual, por tempo não inferior a cinco anos (artigo 37).

Na vigência dessas leis foi proposta grande parte das ações discriminatórias e realizadas várias legitimações no Vale do Ribeira, Alto Vale, Região Sorocabana, Vale do Paraíba, Litoral Norte e Pontal do Paranapanema.

Adveio, então, o Decreto-lei nº 14.916/1945, conhecido como Lei Morato, com a repetição da conceituação de terras devolutas por exclusão (artigos 1º ao 5º), previu o procedimento administrativo (artigos 10 a 19) e o judicial (artigos 20 a 48) para discriminação de terras devolutas, sob a consolidação da competência da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Cadastro do Estado (artigo 6º a 9º), possibilitando, na conclusão da discriminação, a legitimação de posses (artigos 49 a 59).

Ademais, a fim de agilizar e facilitar a regularização, esta lei previu que o processo de justificação administrativo no âmbito daquela Procuradoria (artigos 60 a 70). Previu também a alienação onerosa e gratuita, como a legislação anterior.

A fim de adequar-se à Lei Federal nº 3.081/1956, que revogou em parte a Lei Federal nº 9.760/1946 (o procedimento administrativo de discriminação), foi editada a Lei Estadual nº 3.962/1957, que adequou a legitimações de posse em terras devolutas estaduais devidamente apuradas em Ação Discriminatória e registradas. Foi mantida a competência da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário.

O procedimento administrativo de discriminação de terras somente foi revigorado pelo artigo 11 da Lei nº 4.504/1964, o Estatuto da Terra, bem como, posteriormente, pela Lei nº 6.383/1976, em opção ao judicial quando não houver litígio.

Lei Estadual nº 3.962/1957, ainda vigente, prevê o Plano Geral de Legitimações de Posses (análise geral das ocupações existentes no perímetro), devidamente instruído com laudo circunstanciado, o qual, se aprovado pelo Procurador do Estado Chefe, segue para publicação dos editais (na imprensa oficial e duas vezes em jornal local). A seguir, julgadas eventuais reclamações, os ocupantes com áreas que preenchem os requisitos legais para legitimação e que não sejam isentos (áreas acima de 25 ha.) são notificados para recolherem a taxa de 10% sobre a terra nua para, então, seguirem à titulação (artigos 8º e 9º).

Poucas ações discriminatórias foram propostas nas décadas de 50 a 70. Nesse período cuidou o Estado de promover a titulação dos ocupantes de terras devolutas já apuradas.

Posteriormente, novamente adequando a legislação estadual à federal, adveio a Lei Estadual nº 4.925/1985, ainda vigente, que possibilitou a venda de lotes rurais às famílias rurícolas que ocupassem áreas de colonização (Decreto nº 5.824/933, e Lei nº 5.994/1960), possibilitou a discriminação administrativa (artigo 8º), e limitou a legitimação de posses a 100 ha. Os Decretos nºs 26.889/1987 e 28.126/1988, regulamentaram a primeira parte aludida lei.

Já o Decreto nº 28.389/1988, ainda vigente, disciplinou a respeito do procedimento administrativo de legitimação de posses, definindo, inclusive, critérios para titulação (artigo 1º), quais sejam área inferior a 100ha, beneficiário não proprietário de outro imóvel e posse efetiva (mínimo de 5 anos, morada permanente ou morada habitual mais cultura efetiva em imóvel rural - 30% da área aproveitável - e edificação residencial se imóvel urbano). Estipulou ainda cláusulas resolutivas para constar dos títulos de domínio (artigo 3º) e a possibilidade de permissão de uso (artigos 5º e 6º).

Com base nessa legislação até os dias atuais são promovidas regularizações com base em Planos Gerais de Legitimação, justamente nas regiões do estado marcadas historicamente por perímetros e conflitos.

Outra norma que possibilitou a distribuição de terras devolutas para particulares foi a Lei nº 4.957/1985<sup>31</sup>, que dispôs sobre planos públicos de valorização e aproveitamento dos recursos fundiários por trabalhadores rurais, sob a competência a cargo do Instituto de Assuntos Fundiários, da Coordenadoria Sócio - Econômica da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, e da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário da Procuradoria Geral do Estado. O Decreto Estadual nº35.852/1992, regulamentou em parte esta lei.

Cumprir lembrar que, na esteira do que dispunha o artigo 9º da Lei nº4.925/1985, visando regulamentar acordos em Ações Discriminatórias, para, principalmente, promover arrecadação de terras para assentamentos das famílias aptas nos termos da Lei nº 4.957/1985, propiciando desenvolvimento (especialmente no Pontal do Paranapanema), foi editado o Decreto nº 42.041/1997.

Esse decreto estabeleceu critérios para os acordos de arrecadação de terras (artigos2º ao 5º), a necessidade de formalização por meio de escritura pública (artigo 6º), os limites do acordo (artigo7º), o procedimento perante a Procuradoria Geral do Estado (artigos 8º, 9º e 13), a intervenção do ITESP quanto à escolha da área e estudos técnicos (artigo10), a comissão de caráter consultivo no âmbito da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, com atribuição de se manifestar sobre cada proposta de acordo (artigos11 e 15) e os fatores<sup>32</sup> a serem considerados em cada aferição de viabilidade (artigo12).

---

<sup>31</sup> Atualmente, há uma proposta de alteração da Lei nº 4.957/1985. Isso porque, após 30 anos em vigor, a realidade social mostrou que alguns pontos que precisavam ser readequados, como a sucessão hereditária do lote, com a utilização da concessão de uso. Outro aspecto inovador do projeto diz respeito à parceria agrícola com membros da própria família o que possibilitará ampliar e diversificar a capacidade produtiva do lote, possibilitando não só o titular a acessar linhas de financiamentos fundamentais para o fomento da agricultura e os programas de compras institucionais de alimentos, como o Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS). A mudança proposta, pioneira no Brasil, além de fortalecer o vínculo à terra, proporcionará maior capacidade de exploração das unidades de produção, estimulando a fixação das famílias e dos jovens no campo. Atualmente o Itesp assiste em torno de 7 mil famílias que vivem em 136 assentamentos estaduais (cf. SÃO PAULO, 2015).

<sup>32</sup> I - quanto à área a ser recebida pela Fazenda do Estado, sua produtividade e a natureza, a quantidade e o estado das acessões e benfeitorias nela existentes; II - quanto à ação discriminatória, sua situação processual e a perspectiva para sua conclusão; III - a situação jurídica do título de domínio de cada imóvel; e IV - a amplitude da demanda por terras para execução de projetos de assentamentos.

Cumpra salientar que no estado de São Paulo mais de 90 mil hectares foram arrecadados mediante acordos, inclusive nos moldes informados, e resultaram em 88 assentamentos estaduais.

Quanto ao direito garantido aos remanescentes de quilombos pelo artigo 68<sup>33</sup> do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o estado de São Paulo editou a Lei nº 9.757/1997, a qual dispôs sobre a possibilidade de legitimação de posse de terras públicas estaduais aos remanescentes de quilombo.

Tal lei foi regulamentada pelos Decretos nºs 41.774/1997 e 42.839/1998, determinaram os procedimentos necessários para a regularização dominial, passando pelo reconhecimento da comunidade por meio do Relatório Técnico Científico<sup>34</sup>, demarcação do território e titulação (se em devolutas estaduais<sup>35</sup>) das associações constituídas.

Em 1999, em substituição ao antigo Instituto de Terras, foi criada a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” – Itesp, por meio da Lei nº10.207, a qual foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº44.294/1999, estabelecendo no seu artigo 4º, inciso I. que, para consecução de suas finalidades, caberá *“promover a regularização fundiária em terras devolutas, ou presumivelmente devolutas, nos termos da legislação vigente, em colaboração à Procuradoria Geral do Estado”*. Isso porque a competência direta para representar a Fazenda Pública do Estado na defesa do seu patrimônio é da PGE, conforme reza a Lei Complementar Estadual nº 478/1986, Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado.

Disso se conclui que a Fundação tem a incumbência de auxiliar a PGE no trabalho de discriminação e regularização de terras devolutas, não podendo agir isoladamente.

---

<sup>33</sup> Aos Remanescentes das Comunidades dos Quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado, emitir-lhes os respectivos títulos, o que se ajusta ao consignado nos artigos 215 e 216, que apontam diretrizes para a proteção do patrimônio e das manifestações culturais dos diferentes segmentos étnicos nacionais ou grupos formadores da sociedade brasileira.

<sup>34</sup> “O objetivo do Relatório, construído a partir de pesquisas antropológicas, com foco na territorialidade, ocupação atual e histórica, relações sociais, econômicas e culturais, é identificar a comunidade.” (SANTOS, GIACOMINI, 2006)

<sup>35</sup> Em caso de terras particulares as terras ocupadas pela comunidade, o Relatório Técnico Científico será encaminhado ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para que promova a desapropriação nos termos da legislação federal.

Nesse desiderato, tendo em vista especialmente a demora no julgamento das ações discriminatórias e sua ineficiência para promover a regularização fundiária de ocupantes de forma rápida, a Fundação Itesp buscou auxiliar a PGE na propositura de ações em blocos de fazendas no Pontal do Paranapanema (o que justamente possibilitou os acordos acima referidos), e a propor ações discriminatórias em Unidades de Conservação de Proteção Integral a fim de defender a FESP de indenizações indevidas por desapropriação indireta.

Uma vez que a discriminação administrativa cominada com a legitimação de posses no estado é aceita pela PGE, a tendência para a política específica de regularização fundiária rural de pequenos e médios proprietários se afasta da propositura de novas ações discriminatórias, que só tendem a gerar mais conflito e insegurança jurídica. Há ações discriminatórias sobre grandes extensões propostas na década de 30 e 40 do século passado que estão encontrando a homologação da demarcação somente agora. O pequeno e médio proprietário não pode esperar tanto tempo para ter a segurança jurídica relativa ao direito sobre aquela parcela do território.

Ademais, com base no artigo 3º da Lei nº10.207/1999 e no artigo 2º do Decreto nº55.606/2010, a Fundação Itesp também poderá auxiliar os municípios na regularização de terras devolutas municipais, mediante convênio do Programa “Minha Terra”.

### **6.1. Da Lei nº14.750/2012, que alterou a Lei nº11.600/2003**

Após longos debates que envolveram autoridades e sociedade civil organizada, sobre a regularização de imóveis no Pontal do Paranapanema não passíveis de legitimação de posse, foi aprovada a Lei nº 11.600/2003, que dispõe sobre a regularização de posse em terras devolutas da 10ª Região Administrativa do Estado.

Trata da alienação onerosa (calculada em 10% sobre o valor da terra-nua) de glebas com área de até 500 hectares, que se caracterizem como terras devolutas (ou presumivelmente devolutas, em ações discriminatórias), ao ocupante que mantiver, sem oposição, posse efetiva por prazo mínimo e ininterrupto de cinco anos, atendendo

aos requisitos da morada permanente ou habitual e a exploração de 80% da área aproveitável do imóvel.

Ademais, o projeto instituiu o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Pontal do Paranapanema, definindo sua área de atuação como abrangente dos municípios integrantes da 10ª Região Administrativa do Estado, bem como fixando seus objetivos (dentre os quais destacamos os de financiar e investir em programas e projetos de interesse da área, de participar das atividades de planejamento regional do Pontal do Paranapanema, e de contribuir com recursos técnicos e financeiros para a regularização fundiária da região), suas receitas e a respectiva destinação destas.

Ocorre que, após oito anos se passaram sem resultados efetivos dessa lei. Por esta razão, a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” – Itesp, propôs ao Governo do Estado encaminhamento de projeto para sua alteração, nos seguintes pontos :

- Alteração da área máxima de regularização de posse de 500 hectares para 15 módulos rurais, adequando-se à legislação federal;
- Afastamento da necessidade de que as áreas sejam inaptas à implantação de projetos de assentamentos fundiários;
- Extensão dos benefícios às pessoas jurídicas;
- Inclusão da obrigatoriedade de o ocupante requerer o Licenciamento Ambiental em até 120 (cento e vinte) dias perante o órgão ambiental competente;
- Inclusão da obrigatoriedade de o ocupante requerer a averbação da Reserva Legal junto à matrícula do imóvel, em até 120 (cento e vinte) dias da concessão da licença ambiental; e
- Alteração do prazo de pagamento ao Estado para até 36 parcelas.

Assim, a Lei nº 14.750/2012, alterando Lei nº 11.600/2003, previu o instrumento da regularização da posse, caracterizado pela alienação onerosa (10% sobre o valor da terra nua - valor do IEA -, pagos em até 36 meses) ao ocupante, pessoa física ou jurídica, que mantiver, sem oposição, posse efetiva (a morada permanente ou habitual e a exploração de 80% da área aproveitável da gleba) por prazo mínimo e ininterrupto de 5 (cinco) anos de terras devolutas não superiores a 15 (quinze) módulos fiscais na 10ª Região Administrativa do Estado (atual Região Administrativa de Presidente Prudente), cujas posses não sejam passíveis de legitimação ou outorga de permissão de uso, nem sejam reservadas, ou sobre as quais a Fazenda Estadual concorde em desistir da discriminação mediante transação judicial homologada nos autos das respectivas ações

discriminatórias, observado o procedimento perante à Procuradoria Geral do Estado (artigo 3º), com subsídios da Fundação Itesp.

Conciliada à questão ambiental, a referida lei previu em seu artigo 5º ainda que o título de domínio, para efeito de preservação ambiental, deve conter a obrigatoriedade de o ocupante requerer o licenciamento perante o órgão ambiental competente em até 120 dias a contar da data de sua expedição; e a averbação junto à margem da inscrição da matrícula do imóvel, da localização, compensação ou desoneração da reserva legal, no prazo de 120 dias contados da concessão da licença por parte do órgão ambiental competente.

O Decreto nº48.539/2004, alterado pelo Decreto nº59.111/2013, regulamentou o procedimento estampado na Lei nº11.600/2003, alterada pela Lei nº14.750/2012, prevendo como destaque o instrumento de consolidação de domínio, fruto do consenso entre Fundação Itesp, Procuradoria Geral do Estado - PGE, Associação de Registradores Imobiliários de São Paulo – ARISP e Corregedoria Geral da Justiça do Estado.

O termo de consolidação de domínio, assim chamado, foi cunhado por meio da interpretação lógica da norma que objetiva gerar, sobretudo, segurança jurídica aos ocupantes de terras devolutas que preencham os requisitos da lei, sem, contudo, causar ônus desnecessário ou efeito negativos com eventuais cancelamentos de registro. Isso porque grande parte das áreas julgadas devolutas - assim como em Ação Discriminatória - no Pontal do Paranapanema, têm seus imóveis com registros junto ao Cartório de Registro de Imóveis.

Ainda que com origem passível de anulação, tais registros ao longo de décadas geraram efeitos jurídicos, estampando uma série de relações jurídicas que não devem ser simplesmente apagadas com o cancelamento do registro, sob a pena de se gerar insegurança.

Nesse sentido, o mérito da consolidação de domínio consiste em, sem cancelar o registro do particular, lavrar-se o termo que será subscrito pelo interessado, pelo Procurador Geral do Estado e pelo Secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania, com as obrigações de caráter ambiental e o reconhecimento da Fazenda do Estado, averbando-o na matrícula do imóvel, nos termos do Provimento CG nº13/2013.

Até o momento, passados menos de dois anos da sua regulamentação, a Lei da Regularização de Posses com as alterações realizadas em 2012, tem demonstrado bons resultados: 62 interessados solicitaram a regularização de posses de mais de 15.600,00 hectares; desses, 18 pedidos já foram deferidos e 10 Termos de Consolidação de Domínio (TCDs) já foram expedidos, somando um total de 2.060,00 hectares regularizados.

Outro fator relevante é que, até o momento, o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Pontal do Paranapanema – FUNDESPAR, já arrecadou R\$1.904.351,59, os quais serão destinados a projetos de infraestrutura de assentamentos da região após aprovação pelo Conselho do Fundo, recentemente nomeado.

Visualizando esses resultados, está sendo elaborada uma legislação específica para promover de forma mais eficiente e rápida a regularização fundiária de terras devolutas ou presumivelmente devolutas nas Regiões Administrativas de Registro e de Itapeva, no Vale do Ribeira e no Alto Vale, onde estima-se que há cerca de 300 mil hectares<sup>36</sup> passíveis de serem beneficiados pela nova legislação, excluídas áreas reservadas.

Essas regiões são marcadas por características semelhantes, como a relevância do patrimônio ambiental; a predominância de pequenos e médios proprietários de terra, calcados especialmente na agricultura familiar; o baixo índice de desenvolvimento humano em relação ao estado e a alta vulnerabilidade. Ademais, segundo dados do SEADE, a maior parte da população dessas regiões vive na zona rural com o desenvolvimento de atividades agropecuárias, porém, inversamente, os agricultores dessas regiões são as que menos recebem crédito rural para investimentos, o que evidencia, mais uma vez, a necessidade de regularização dominial, pois sem o registro imobiliário em seu nome o produtor fica impedido de acessar a financiamentos bancários para sua produção.

Nesse sentido, o novo projeto aprimora o instrumento da Regularização de Posse dispondo, inclusive, sobre a modalidade de interesse social, gratuita, aos

---

<sup>36</sup> Considerando os dados do Censo Agropecuário, do Cadastro de Imóveis Rurais do Incra, do Levantamento das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo e de trabalhos realizados pela Fundação Itesp, estima-se que existam cerca de 8 mil imóveis rurais e com características urbanas em zona rural em terras devolutas ou presumivelmente devolutas nessas regiões, que podem ser beneficiados por esta nova legislação.

agricultores familiares ocupantes de áreas de até 4 módulos fiscais, a grande maioria dos ocupantes.

Isso porque, a atualização dos antigos Planos Gerais de Legitimação de Posse, pela quantidade de ocupantes e análises, mostram-se morosos tanto em sua confecção quanto em sua análise. Assim, o processo individualizado se mostraria, em tese, mais eficiente, inclusive se instruído pelo próprio interessado.

Além disso, esta proposta prevê a transmissão de núcleos com características urbanas aos municípios, independentemente da sua localização, para promoção da regularização fundiária em harmonia com a legislação municipal.

Outra inovação importante disposta no projeto é relacionada ao trâmite do processo individual de regularização de posse, que agora fica mais dinâmico e com prazos mais adequados.

Por fim, igualmente, objetiva-se criar o Fundo de Regularização Fundiária de Interesse Social das Regiões Administrativas de Registro e de Itapeva, cujos recursos, também provenientes da própria regularização de posse onerosa, podem ser utilizados pela Fundação Itesp e municípios para financiar projetos de regularização fundiária e, também, contribuir com a infraestrutura de áreas reconhecidas como de remanescentes de quilombo e de assentamentos estaduais.

## **7. Conclusão**

Desde o início da República, com a transmissão aos estados das terras devolutas constantes em seus territórios (artigo 64 da Constituição da República de 1891), o Estado de São Paulo, com base em sua legislação, vem promovendo a discriminação, a regularização e a destinação dessas terras, especialmente nas regiões do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira, Sudoeste Paulista (Alto Vale e Região de Sorocaba), Vale do Paraíba e Litoral Norte.

Terras devolutas são terras que, na forma definida em lei, não são outras espécies de bens públicos e nunca ingressaram no domínio particular legitimamente ou dele retornaram ao domínio público.

No estado de São Paulo, após apuradas (tendo em vista o conceito acima) em processo judicial e incorporadas como bem público, terras devolutas também são aquelas que, não destinadas (artigo 20, inc.II e artigo 225, §5º da CF/88, se da União, e

artigo 3º do revogado Decreto-lei estadual nº14.916/1945 e artigo 203 da Constituição Estadual, se do Estado de São Paulo), permanecem como bens públicos dominicais, passíveis de serem destinadas aos municípios e formação de assentamentos de trabalhadores rurais; bem como para regularização: titulação de comunidades de quilombo e de pequenos e médios posseiros.

A Fundação Itesp, em parceria com os municípios e em auxílio à Procuradoria Geral do Estado, promove a política estadual de regularização fundiária de terras devolutas (municipais e estaduais).

Hoje, não obstante a ineficiência na utilização da ação discriminatória para promover a regularização fundiária de pequenos e médios imóveis rurais de forma rápida, áreas que foram julgadas devolutas ou estão sub judice (em ação discriminatória) merecem instrumentos mais rápidos de regularização.

Diante disso, com os aprimoramentos, inovações e resultados trazidos pela Lei nº14.750/2012, que alterou a Lei nº11.600/2003, pelos seus decretos e normas da Corregedoria Geral da Justiça é chegado o momento de, respeitando as características de cada região, ampliar os instrumentos, inclusive na modalidade de interesse social.

Ademais, importante também criar um fundo específico para a região alvo com recursos próprios para investimentos em infraestrutura e projetos de desenvolvimento, fazendo a regularização fundiária ganhar um sentido maior, como um conjunto de medidas com vistas à função social da propriedade rural, à segurança jurídica e à justiça social.

## **Bibliografia**

ABE, Nilma de Castro. **Gestão do patrimônio público imobiliário: aspectos jurídicos da destinação, delimitação, fiscalização e responsabilidade**. São Paulo: Mizuno, 2006. 265 p.

ALVARENGA, Octavio Mello. **Manual do Direito Agrário**. Rio de Janeiro: Forense, 1985. CENEVIVA, Walter. **Lei de Registros Públicos Comentada**. 14ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

COSTA, Hélio Roberto Novoa da. **Discriminação de Terras Devolutas**. São Paulo: Universitária de Direito, 2000.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Terras Devolutas nas Constituições Republicanas**. Disponível em [www.jfse.gov.br](http://www.jfse.gov.br). acesso em 09/06/2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOBBO, Thiago Francisco Neves. **Terras Devolutas: Conceito e Ação Discriminatória**. 2002. 90 p. Grau. Universidade de Taubaté, Taubaté.

GUGLIELMI, Vito José. **As Terras Devolutas e seu Registro**. In Revista de Direito Imobiliário, São Paulo: 1992, n.29.

\_\_\_\_\_, Vito José. **Atuação da PGE na solução de conflitos no Pontal do Paranapanema**. Disponível em [www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge](http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge). Acesso em 2002.

JUNQUEIRA, Messias. **As Terras Devolutas na Reforma Agrária**, São Paulo: s/ed., 1964.

\_\_\_\_\_, Messias. **As Terras Públicas no Estatuto da Terra**. In Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: 1966.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena História Territorial do Brasil: Sesmarias e Terras Devolutas**, São Paulo: Sec. do Estado da Cultura , 1990.

PEANO, Nodette Mameri. Procuradoria do Município de São Paulo, Coleção Cadernos Fundap nº17, São Paulo: 1989

PEREIRA, José Eduardo Trocoli Torres, **Os 500 anos de legislação das terras no Brasil**, Publicada no Jornal Síntese nº40, jun-2000.

SILVA, Angela. **Terras Devolutas**, in Revista de Direito Imobiliário, julho/dezembro de 1984, Ed. RT, p. 42/84

Terras e cidadãos: aspectos da ação de regularização fundiária no estado de São Paulo / [Editores Tânia Andrade, Carlos Alberto Claro Pereira, Márcia Regina de Oliveira Andrade]. 2º edição, São Paulo: ITESP: Páginas & Letras – Editora Gráfica, 2000 – (cadernos do ITESP; 4).