

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL EM TERRAS DEVOLUTAS E AS INOVAÇÕES DAS LEIS ESTADUAIS Nº 14.750/2012 E Nº 16.475/2017

Rural land regularization on vacant lands and the innovations of state laws no. 14.750/2012 and no. 16.475/2017

Thiago Francisco Neves Gobbo¹

SUMÁRIO

1. Introdução; 2. Terras Devolutas; 2.1 Breve histórico das terras devolutas; 2.2 Natureza jurídica das terras devolutas; 2.3 Da discriminação de terras devolutas; 2.4 Das terras devolutas municipais; 2.5 Da função social das terras devolutas; 3. Regularização fundiária rural em terras devolutas paulistas; 3.1 Da Lei Estadual nº 14.750/2012, que alterou a Lei Estadual nº 11.600/2003; 3.2 Da Lei Estadual nº 16.475/2017; 4. Conclusão; Agradecimentos; Referências bibliográficas.

RESUMO

Desde a República o Estado de São Paulo vem promovendo a discriminação, a destinação e a regularização de suas terras devolutas, espécie de bem público que nunca ingressou regularmente no domínio particular ou dele retornou ao domínio público. A mera ocupação do particular em terras devolutas não gera segurança jurídica e prejudica o cumprimento da função social da propriedade. Assim, este artigo busca por meio da pesquisa descritiva e básica, no método de pesquisa bibliográfica, realizar o estudo das terras devolutas paulistas e suas formas de regularização fundiária, especialmente em regiões marcadas por conflitos fundiários e subdesenvolvimento, tais como o Pontal do Paranapanema e o Vale do Ribeira, beneficiados pelas inovações trazidas pela Lei Estadual nº 14.750/2012, que alterou a Lei Estadual nº 11.600/2003, e pela Lei nº 16.475/2017.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Terras Devolutas. Função social. Segurança jurídica. Desenvolvimento.

ABSTRACT

Since the Republic of Brazil, the state of São Paulo has been promoting the discrimination, allocation and regularization of its vacant lands, a type of public asset that has never regularly entered the private domain or returned to the public domain. The mere occupation of vacant land by private individuals does not create legal certainty and undermines compliance with the social function of property. Thus, this article seeks, through descriptive and basic research, using the bibliographic research method, to carry out a study of vacant land in São Paulo and its forms of land regularization, especially in regions marked by land conflicts and underdevelopment, such as Pontal do Paranapanema and Vale do Ribeira, which benefited from the innovations brought about by State Law No. 14.750/2012, which amended State Law No. 11.600/2003, and by Law No. 16.475/2017.

Keywords: Land regularization. Vacant land. Social function. Legal security. Development.

¹ Advogado e analista na Fundação Instituto de Terras-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, direito fundamental e princípio da ordem econômica (artigo 5º, inc. XXIII, e artigo 170), no que tange ao meio rural, estabeleceu a obrigatoriedade de destinação de terras públicas e devolutas compatibilizadas à política agrícola e ao plano nacional de reforma agrária (artigo 188), os quais têm como um dos pilares a regularização fundiária.

O mosaico de irregularidades fundiárias urbanas e rurais, frutos de distintas formas de ocupação do território nacional, tornou-se gerador de desigualdades, conflitos e entraves ao desenvolvimento, razão pela qual, no atual Estado Democrático de Direito, também Social², são exigidas políticas públicas corretivas dessas mazelas e, de outra sorte, políticas públicas preventivas e estratégicas de incentivo ao cumprimento da função social da propriedade e de busca pelo desenvolvimento sustentável.

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 a sucessão hereditária segura e, ademais, não se sujeita ao regular recolhimento de tributos.

Soto³ relaciona seis efeitos da propriedade formal ou regularizada, assim discriminados: (a) a fixação do potencial econômico dos ativos; (b) a integração das informações dispersas em único sistema; (c) a responsabilização das pessoas; (d) a transformação dos ativos em bens fungíveis; (e) a integração de pessoas; (f) a proteção das transações.

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, inerentes à governança fundiária⁴.

² O Estado Social significa intervencionismo a fim de garantir, dentro da feição jurídico-constitucional, os direitos fundamentais. Cf.: BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 204.

³ *Apud* BECKER, Bruno. **A Regularização Fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 73.

⁴ “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” Cf.: REYDON, Bruno P.; TELLES, Tales S.; FERNANDES, Vinícius B. Land tenure in Brazil: The question of regulation and governance. **Land Use Policy**, [s. l.], v. 42, 2015, p. 509-516. “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” [No que diz respeito

Para se alcançar a regularização fundiária jurídica com a titulação de uma propriedade rural (nem sempre ajustada ao conceito de imóvel rural) é percorrido um caminho que passa necessariamente por trabalhos técnicos de georreferenciamento, nos termos da Lei Federal nº 10.267/2001; de cadastramento, com inscrição junto ao Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) nos termos da Lei Federal nº 5.868/1972, para expedição do Certificado de Cadastro do Imóvel Rural (CCIR); regularização ambiental, com abertura ou atualização do Cadastro Ambiental Rural (CAR), nos termos do artigo 18 da Lei Federal nº 12.661/2012; além de inscrição ou atualização do Cadastro de Imóveis Rurais da Secretaria da Receita Federal - CAFIR e vinculação dos cadastros no SNCR e CAFIR, por meio da Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR (Instrução Normativa Conjunta RFB/INCRA Nº 1968, de 22 de julho de 2020).

Portanto, não pode o Poder Público quedar-se omissos frente ao grave problema social, econômico e ambiental instalado pela ocupação irregular sobre terras devolutas não reservadas⁵, na qualidade de bens públicos dominicais. Isso porque, respeitados a ocupação mansa e pacífica ao longo do tempo, a boa-fé, bem como a cultura efetiva e morada habitual, requisitos básicos previstos desde a Lei Imperial nº 601/1850, a regularização fundiária deve ser efetivada para gerar segurança jurídica, diminuir conflitos, promover a inclusão social, enfim, fomentar o desenvolvimento sustentável, justificativas da Lei Estadual nº 14.750/2012, que alterou a Lei Estadual nº 11.600/2003, e da Lei Estadual nº 16.475/2017, destinadas para duas das regiões mais pobres do Estado de São Paulo, o Pontal do Paranapanema e o Vale do Ribeira.

2. TERRAS DEVOLUTAS

Terra devoluta é um tema “genuinamente brasileiro, tanto em sua conceituação originária como em seu desenvolvimento, hoje mais que centenário. Não se conhece nada parecido no direito estrangeiro”⁶.

à governança fundiária, essa definição inclui as formas como os direitos de propriedade sobre a terra (para grupos ou indivíduos) são definidos e podem ser trocados e transformados; a forma como é exercida a supervisão pública sobre o uso da terra, a gestão da terra e a tributação; o tipo de terra que é de propriedade do Estado; a forma como essa terra é gerenciada, adquirida e descartada; a natureza e a qualidade das informações sobre a propriedade da terra disponíveis ao público e a facilidade com que podem ser acessadas ou modificadas; e a forma como as disputas são resolvidas e os conflitos são gerenciados]. Cf.: DEININGER Klaus; SELOD Harris; BURNS Anthony. **The Land Governance Assessment Framework**: identifying and monitoring good practice in the land sector. Washington, DC: The World Bank. 2012, p. 67.

⁵ Artigo 20, inc.II e artigo 225, § 5º da CF/88, se da União, e artigo 3º do revogado Decreto-lei estadual nº 14.916/1945 e artigo 203 da Constituição Estadual, se do Estado de São Paulo, conforme Pareceres PA 77/2011 e GPG/Cons. nº 46/2011, com as conclusões da Subprocuradoria-Geral do Estado.

⁶ COSTA, Hélio Roberto Novaes da. **Discriminação de Terras Devolutas**. São Paulo: Universitária de Direito, 2000, p. 87.

Para compreender a amplitude do conceito de terras devolutas a seguir será realizada uma breve incursão histórica pela legislação fundiária, seguida da análise da natureza jurídica desses bens. Por se tratar de questão intrinsecamente ligada ao seu conceito, na sequência será verificada a sua forma de apuração, assim como a caracterização das terras devolutas municipais na legislação paulista.

Por fim, uma vez que este artigo trata de regularização fundiária, será abordada a função social das terras devolutas.

2.1 Breve histórico das terras devolutas

O regime da propriedade no Brasil começa antes mesmo do seu descobrimento, pois à Coroa Portuguesa já pertencia parte do território por tratados⁷, que se consolidou pela conquista e colonização do território, iniciado pelo regime das capitanias hereditárias⁸ e adoção do sistema de sesmarias⁹, o qual já adotado em Portugal e em suas colônias.

A sesmaria consistia em uma espécie de concessão¹⁰ de grande extensão de terra ao particular para que promovesse a sua ocupação e exploração, pagando à Coroa uma parte da sua produção. Caso o sesmeiro não cumprisse os encargos da carta

⁷ Tratados de Alcaçóvas-Toledo de 1479 e de Tordesilhas de 1494.

⁸ “[...] 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, Thiago Francisco Neves. **A Evolução jurídico-legislativa da preservação ambiental no Brasil**. Especialização em Direito Público. Taubaté: Editora da UNITAU, 2003.

⁹ “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 inculdo 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, Thiago Francisco Neves. **Terras Devolutas: Conceito e Ação Discriminatória**. Bacharelado em Ciências Jurídicas. Taubaté: Editora da UNITAU, 2002.

¹⁰ “A concessão de cartas de Sesmaria encontrava-se por fundamento legal as Ordenações Filipinas, Livro 4, Título 43, Parágrafos 9 e 15. Presidiavam 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, Nodette Mameri. Procuradoria do Município de São Paulo. **Coleção Cadernos Fundap**, São Paulo, n. 17, 1989, p. 32.

de sesmaria (medir e demarcar e explorar, pagando dízimo à Ordem de Cristo¹¹), não a confirmava e caía em comisso, sendo a terra devolvida, de onde se extrai o primeiro sentido da expressão “terra devoluta”: do latim *devolutum*, particípio passado do verbo *devolvere*.

Como comprovam textos políticos e legais da época¹², guardada a origem designativa, terras devolutas passaram a também representar terras públicas desocupadas e realengas.

Quanto à formação do conceito de terras devolutas, o Ministro Herman Benjamin, no Recurso Especial nº 991.243-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.

Em razão do caos formado pelas inúmeras sesmarias concedidas diretamente pela Coroa e capitães-gerais, bem como o desrespeito às determinações legais¹³, em 17 de julho de 1822, o então Príncipe Regente D. Pedro suspendeu a concessão

¹¹ A Ordem de Nosso Senhor Jesus Cristo, originalmente, era uma ordem religiosa e militar, criada em 14 de março de 1319 pela bula papal do Papa João XXII.

¹² “[...] 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 reclamam dentre os que se acharem inteiramente devolutos”. COSTA, Hélio Roberto Novoa da. *Op. cit.*

¹³ 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 às 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.

de novas sesmarias, reconhecendo somente aquelas já dadas, o que fez o país passar por um período de quase 30 (trinta) anos¹⁴ sem legislação de terras.

Somente em 1850 foi sancionada a primeira lei que efetivamente disciplinou a matéria no Brasil: a Lei Imperial nº 601/1850, regulamentada pelo Decreto Imperial nº 1.318/1854, conhecida como a Lei de Terras, que não obstante às críticas de alguns autores¹⁵, cumpriu seu papel no ordenamento fundiário ao definir terras devolutas, instituir sua discriminação, legitimação e venda, além de definir faixa de fronteira e instaurar o registro paroquial¹⁶.

Como já exposto, a expressão terras devolutas trazia a ideia de terra desocupada, o que permaneceu no artigo 8º da Lei Imperial nº 601/1850, mas no artigo 3º¹⁷ tomou outro sentido, por exclusão, como as terras “fora do domínio legítimo de particulares, às quais não é dada destinação pública específica”¹⁸.

Com o caput do artigo 64¹⁹ da primeira Constituição da República de 1891, as terras devolutas sitas nos territórios dos Estados membros foram transmitidas aos

¹⁴ 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, Messias. **As Terras Públicas no Estatuto da Terra**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 1966, p. 372.

¹⁵ 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). Prova disso, justifica-se, eram 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).

¹⁶ “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, Hélio Roberto Novoa da. *Op. cit.*, p. 66.

¹⁷ 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 commissio 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 commissio, forem revalidadas por esta Lei; e § 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei” [sic!]. Cf.: BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Brasília, DF: Coleção de Leis do Império do Brasil, 1850.

¹⁸ Herman Benjamin no seu voto no Recurso Especial nº 991.243-SP - 2007/0234365-6.

¹⁹ “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”. Cf.: BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1891.

mesmos - assim como já eram das Províncias por força da Lei Imperial nº 2.672/1875 e da Lei Imperial nº 3.348/1887 -, 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 inciso II do artigo 20 da Constituição Federal de 1988²⁰, remanescendo aos estados todas as demais, conforme inciso IV do artigo 26.

Observa-se que o fato de transmitir as terras devolutas aos estados resultou no disciplinamento particularizado sobre terras devolutas, sua discriminação, destinação e alienação; ou seja, o conceito de terras devolutas, que é feito por exclusão daquilo que se considera como particular e por não ter destinação pública, sofre variação de estado para estado brasileiro. Isso porque, ao longo da história legislativa, cada Estado, além da própria União em seus territórios, disciplinou a matéria e definiu o que se entendia por títulos válidos à comprovação da propriedade particular para, por exclusão, apontar as terras devolutas.

Conforme ensina o Professor André Luiz dos Santos Nakamura²¹:

Assim, para fins de apuração da devolutividade de uma área, não basta a mera comprovação de que o título de propriedade não se originou de uma sesmaria. O título de propriedade que teve origem em transações privadas reconhecidas pela legislação federal ou estadual é válido. A mera inexistência de título formalmente válido não é prova de devolutividade. Para comprovar a natureza devoluta de determinado imóvel é necessário o estudo da sua cadeia dominial para que seja comprovado o não enquadramento nas disposições legais acima mencionadas que consideram válidas transações privadas, bem como reconhecerem os direitos decorrentes da posse e o aproveitamento de terras por seus possuidores.

[...]

Assim, somente se pode considerar devolutas as terras que não estão aplicadas a algum uso público nacional, estadual ou municipal; as que não estavam na posse e algum particular, com ou sem título, em 1850, e que não foram legitimadas pela Lei de Terras (Lei nº601/1850); as que não estão no domínio de um particular, em virtude de título legítimo; e, por fim, aquelas em que os possuidores não cumpriram qualquer requisito

²⁰ “[...] 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”. Cf.: BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

²¹ NAKAMURA, André Luiz dos Santos. **Bens Públicos**. São Paulo: Fórum, 2022, p. 154.

de legitimação previsto nas leis posteriores à Lei de Terras que regularizaram várias ocupações de terceiros.

Portanto, há um emaranhado de normas e conceitos que impõem ao operador do direito um estudo hercúleo para a devida análise da devolutividade de um imóvel, especialmente relacionado à cadeia sucessória dominial e à legislação pretérita de cada estado e da União.

2.2 Natureza jurídica das terras devolutas

Na Roma Antiga já se definia bens públicos como *res nullius*, ou coisas extra *commercium*, entre 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 o 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.

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.

Hoje, com o desenvolvimento da ideia de Estado, este assumiu a propriedade dos bens públicos, ou seja, aqueles bens destinados ao uso direto do Poder Público bem como os bens destinados à utilização direta ou indireta da coletividade, independentemente de qualquer registro imobiliário em nome do ente estatal²².

O Código Civil de 1916, em seu artigo 66, adotou o sistema tripartite, dividindo os bens públicos em bens de uso comum²³, especial²⁴ e dominical²⁵, o que foi

²² NAKAMURA, André Luiz dos Santos; NAKAMURA, Katieli Justimiano. Gestão de Bens Públicos. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 971, p. 119-141, 2016.

²³ 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. Cf.: BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1916.

²⁴ 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. Cf.: BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1916.

²⁵ São bens dominicais àqueles sobre os quais o Estado exerce direito pessoal ou real, ou seja, exerce poderes de proprietário segundo os preceitos Constitucionais e Administrativos. Cf.: BRASIL. **Lei nº 3.071,**

repetido no Código Civil de 2002, em seu artigo 99²⁶, que manteve a classificação pela afetação, que resulta na natureza alienável dos bens dominicais e na inalienabilidade dos demais, que são indisponíveis²⁷ (DI PIETRO, 2012).

Os bens públicos de uso comum e especial, considerados como de domínio público do Estado, por serem essenciais aos fins públicos, não podem, em regra²⁸, sofrer alienação; em decorrência disso são imprescritíveis²⁹, impenhoráveis e impossibilitados de oneração. Tais bens só poderão ser alienados caso sejam desafetados, quando então passarão à categoria de bens dominicais.

Já os bens dominicais, que constituem o domínio privado do Estado, constituem todos os bens públicos que não são de uso do povo e nem de uso especial, ou seja, os bens de propriedade dos entes públicos sem uma destinação pública específica e a que, não dispondo a lei em contrário, tenha se dado estrutura de direito privado (parágrafo único do artigo 99, Código Civil de 2002), mantida a imprescritibilidade em todos os casos por vedação constitucional.

Partindo do conceito de terras devolutas por exclusão, ou seja, terras fora do domínio legítimo de particulares, nos termos do histórico artigo 3º da Lei Imperial nº 601/1850, e não afetadas pelo Poder Público, conclui-se que esta espécie de bem público integra precipuamente a categoria de bens dominicais, precisamente pelo fato de não ter qualquer destinação pública³⁰.

de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1916.

²⁶ 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 dispondo a lei em contrário, consideram-se bens dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

²⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

²⁸ 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, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 554.

²⁹ Os bens dominicais não são usucapíveis em razão dos artigos 183, § 3º e 191, parágrafo único da CF/88 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 pró-labore das Constituições de 1934, 1937 e 1946, e posteriormente com o usucapião especial instituído pela Lei nº 6.969 de 10 de dezembro de 1981, hoje o Código Civil traz em seu artigo 102 a negação ao usucapião sobre bens públicos.

³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 778.

A existência desta espécie de terra pública³¹ somente pode ser aferida por meio do processo discriminatório³², nos termos da Lei Federal nº 6.383/1973 (pela União e Estados, conforme artigo 27), não necessitando a Fazenda Pública apresentar qualquer título em Juízo ou fora dele (o título é a posse histórica, o fato daquela conquista da terra pela Coroa Portuguesa, conforme defende o Ministro Aliomar Baleeiro em voto proferido no RE 51.290/GO, relator Min. Evandro Lins e Silva, j. 24.9.1968).

No entanto, apresentado título pelo particular, dada a presunção de validade *iures tantum* do mesmo, com espeque no § 2º do artigo 1.245 do Código Civil de 2002, a Fazenda será obrigada a analisar a cadeia sucessória dominial a fim de confirmar a origem legítima. Aliás, esse é o objetivo do processo discriminatório: separar as terras públicas das particulares, mediante verificação da legitimidade dos títulos de domínio particulares, apurando, por exclusão, as terras de domínio público.

A Lei Federal nº 6.383/1973 dispõe em seu artigo 23, que a ação discriminatória é preferencial e prejudicial às demais ações em andamento referentes ao domínio e à posse de imóveis no perímetro, o que inviabilizaria, não obstante o entendimento de algumas Câmaras de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo³³, ações de usucapião nas terras em discriminação.

Portanto, além de não ser possível a regularização do domínio privado sobre tais terras mediante usucapião sem o termo do processo discriminatório - com o trânsito em julgado da sentença de mérito, a homologação da demarcação e o registro da carta de sentença -, haverá apenas a expectativa de direito do ente federativo, não sendo possível a alienação aos particulares que as ocupem.

Observe-se que o artigo 99 do Código Civil de 2002, informa que, não dispondo a lei em contrário, os bens dominicais têm estrutura de direito privado e, nesse sentido, as terras devolutas precisam estar registradas no Registro de Imóveis

³¹ “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” Cf.: CUNHA JUNIOR, Dirley da. Terras Devolutas nas Constituições Republicanas. Portal JFSE, **Aracaju**, 2003.

³² “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 devoluta do que é particular”. (SILVA, 2003)

³³ Apelações nº 0005615-49.2006.8.26.0587, 1003278-89.2014.8.26.0587 e 0000004- 58.1982.8.26.0587.

para que sejam alienáveis³⁴, em regra. Exceção é feita a eventual acordo nos termos da Lei Estadual nº 17.557/2022.

Ademais é importante ressaltar que em razão dos perímetros discriminados envolverem grandes extensões de terras e inúmeros réus, as ações judiciais perdurarem por muitos anos, é relativamente comum que algumas parcelas deste território possam ser afetadas a fins de interesse público ao longo do tempo (por exemplo, estradas e equipamentos públicos) e, portanto, serem consideradas como bens públicos por destinação, fato que, sem afastar a devolutibilidade originária da terra, deverá ser compatibilizado após o registro da carta de sentença, com registros imobiliários próprios para tais áreas para a melhor gestão do patrimônio. De outra sorte, se tais áreas forem julgadas particulares será necessário o processo de desapropriação com a devida indenização ao legítimo proprietário.

Da mesma forma entende-se que parte das terras devolutas da União, previstas no inciso II do artigo 20 da Constituição Federal, já sejam bens públicos pela própria destinação. Isso porque, após a discriminação, as terras consideradas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, já não mais integrarão os bens de domínio privado do Estado, ainda que sejam devolutas em sua origem.

Segue entendimento equivalente a terras devolutas estaduais reservadas pela legislação³⁵, ao menos após o trânsito em julgado da sentença de mérito, porque podem ter descaracterizada a qualidade de bem público dominical pela reserva. No mesmo sentido a indisponibilidade de terras devolutas necessárias à proteção de ecossistemas naturais prevista no artigo 203 da Constituição Estadual de 1989, em consonância ao § 5º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

2.3 Da discriminação de terras devolutas

No que concerne à discriminação de terras devolutas, cumpre informar que foi prevista de forma administrativa na Lei Imperial nº 601/1850 e no Decreto Imperial nº 1318/1854, bem como nas leis paulistas disciplinadoras do assunto, especialmente no Decreto-lei estadual nº 14.916/1945, a qual também previa o processo judicial.

³⁴ O instrumento da legitimação fundiária em REURB, em núcleo urbano irregular, nos termos da Lei Federal nº 13.465/2017, s.m.j, foga a tal regra porque é forma originária do reconhecimento do direito de propriedade particular, sendo aplicável em terras em discriminação com o consentimento do ente federativo promotor.

³⁵ Por exemplo, o artigo 3º do revogado Decreto-lei estadual nº 14.916/1945 e artigo 7º da Lei Estadual nº 16.475/2017.

Nas primeiras décadas do século passado, no Estado de São Paulo optou-se pela apuração e a arrecadação de terras devolutas por meio administrativo. A partir do Decreto estadual nº 5.133/1931, optou-se pela discriminatória judicial.

Hoje, a Lei Federal nº 6.383/1976 prevê tanto o processo administrativo e o judicial, sendo certa, neste último 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, o procedimento administrativo não é utilizado hodiernamente em razão da consolidação registral encontrada.

A adoção da discriminação administrativa não traz segurança jurídica, pois, a princípio, ao menos no Estado de São Paulo, dificilmente um Oficial de Registro de Imóveis seria capaz de atestar a inexistência de algum registro sobreposto, em razão do histórico de ocupação formalizada e consolidação registral alienado à precariedade das descrições tabulares antigas e deficiência dos indicadores reais.

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”³⁶. Portanto, a qualquer tempo, ainda que seja possível alegar eventual prescrição aquisitiva, um particular que figura como proprietário ou sucessor no direito de propriedade de um imóvel com registro imobiliário não considerado no procedimento administrativo, poderia ingressar judicialmente para impugnar este.

Entende o Professor André Luiz dos Santos Nakamura³⁷:

Não é adequada a discriminação administrativa em terras onde exista registro em nome de particulares, pois somente provimento judicial pode determinar o cancelamento do título de propriedade constante do Registro de Imóveis. conforme art. 259 da Lei de Registros Públicos. Desta forma, em relação aos imóveis que estiverem registrados, ou mesmo aos que, por acaso, tenham registro e ele, por algum motivo, não tenha sido localizado, a discriminatória administrativa não se mostra adequada, cabendo ao Estado realizar a discriminação judicial.

Assim, no Estado de São Paulo é utilizada a ação discriminatória para apurar terras devolutas estaduais, a qual será concluída com a homologação da demarcação e a expedição da carta de sentença para registro das terras devolutas junto ao Oficial de Registro de Imóveis em nome da Fazenda Pública.

³⁶ GUGLIELMI, Vito José. Atuação da PGE na solução de conflitos no Pontal do Paranapanema. **PGE-SP**, São Paulo, 2002.

³⁷ NAKAMURA, André Luiz dos Santos. **Bens Públicos**. São Paulo: Fórum, 2022, p. 156.

A sentença da ação discriminatória tem natureza preponderantemente declaratória quanto às terras devolutas, mas também desconstitui direitos em relação aos títulos com origem precária em nome dos particulares que fizeram parte da ação. Portanto, também podem produzir efeitos desconstitutivos negativos em relação aos títulos e efeitos executivos na fase demarcatória.

Com isso, as terras reconhecidas como devolutas, excluídas aquelas reservadas pela lei ou constituição (bens de uso comum ou especial), ingressam no patrimônio público estadual como bem público dominical disponível, momento em que podem ser destinadas a quaisquer fins de interesse público, incluindo a transmissão aos municípios e aos particulares na execução da política de regularização fundiária.

2.4 Das terras devolutas municipais

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, após o artigo 64 da Constituição da República de 1891, o artigo 38, § 1º da Lei Estadual 16/1891³⁸, 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 nº 1.038/1906³⁹ manteve o raio de 6 km àquelas povoações, sendo seguida pela Lei Estadual nº 2.484/1935⁴⁰, e pelo Decreto-lei estadual nº 14.916/1945⁴¹, que ampliou aquele raio para 12 km no município de São Paulo e 8 km nos demais municípios.

Saliente-se que a legislação paulista possibilitava, inclusive, a discriminação de terras devolutas feita pelos municípios, sendo corroborada pela legislação federal por meio do artigo 1º da Lei Federal nº 3.081/1956 e artigo 11, § 1º da Lei Federal nº 4.504/1964, não vedando, contudo, a atuação estatal.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, fez uma modificação em relação às Cartas anteriores, ditando pertencer à União “a porção de terras devolutas indispensáveis à defesa nacional ou essencial ao seu desenvolvimento econômico” (artigo 4º), reservando-se ao Estado “as terras devolutas não compreendidas

³⁸ Revogada pela Lei Estadual nº 1.038/1906.

³⁹ Revogada pela Lei Estadual nº 2.484/1935.

⁴⁰ Revogada pela Lei Estadual nº 12.246/2006.

⁴¹ Revogado pela Lei Estadual nº 12.392/2006.

no artigo anterior” (artigo 5º)⁴², repetindo o silêncio quanto à existência de terras devolutas municipais.

Isso, obviamente, foi refletido no texto da Lei Federal nº 6.383/1976, que dispôs sobre a discriminação administrativa e judicial de Terras Devolutas, inspirando a redação do artigo 27, o qual abriu séria dúvida quanto à legitimidade ativa do município para propositura de Ação Discriminatória.

Foi somente com o parágrafo único do artigo 110 da Lei Estadual nº 9.842/1967, repetido no parágrafo único do artigo 60 do Decreto-lei complementar nº 9/1969⁴³, Lei de Organização dos Municípios, que as terras devolutas localizadas no raio de 6,0 quilômetros dos distritos passaram ao patrimônio dos municípios.

Hoje, a Constituição Federal 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), sem qualquer menção às terras devolutas municipais.

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 nos raios municipal e distrital, razão pela qual a Procuradoria Geral do Estado expediu os Pareceres PA 77/2011 e GPG/Cons. nº 46/2011, com as conclusões da Subprocuradoria-Geral do Estado, quais sejam:

- 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 nº 9, de 31 de dezembro de 1969, que vigorou até revogação expressa pela Lei Complementar nº 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 nº 9 de 31 de dezembro de

⁴² “[...] 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” Cf.: Costa Porto *apud* ABE, Nilma de Castro. **Gestão do patrimônio público imobiliário**: aspectos jurídicos da destinação, delimitação, fiscalização e responsabilidade. São Paulo: Mizuno, 2006, p. 154.

⁴³ Revogado pela Lei complementar estadual nº 1.004/2006.

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 nº 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 nº 8666/93.

Conforme item 32 do referido parecer, salienta-se que nesse procedimento de transmissão das terras devolutas aos municípios paulistas, tal como já era previsto no Decreto-lei estadual nº 14.916/1945, deve ser averiguada as áreas reservadas e indisponíveis, tal como aquelas previstas 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 entre 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, cabendo somente àquele ente e à União sua discriminação.

2.5 Da função social das terras devolutas

A Constituição Federal de 1988 representou um importante marco na alteração da efetividade e da destinação de políticas públicas, pois trouxe uma significativa mudança de paradigma quanto à atuação do Poder Público em relação aos direitos individuais e coletivos dos cidadãos.

Sendo assim, em um Estado no qual a dignidade da pessoa humana, a cidadania e a diminuição das desigualdades foram alçadas a princípios fundamentais (arts. 1º e 3º), fazer justiça social tornou-se corolário do Estado Democrático Social de Direito. A função social da propriedade, antes relegada à mera letra de lei, foi elevada a direito fundamental e princípio da ordem econômica (art.5º, inciso XXIII e art.170, inciso III da Carta Maior), ficando o imóvel sujeito ao aproveitamento em atendimento das necessidades de toda coletividade.

Esta obrigação também recai sobre a propriedade pública. Isso porque, não é admissível que o Estado, cuja única razão de existir é a busca do interesse público, possa ter uma propriedade que não atenda a função social. O Estado, tal como o particular, não pode ser um especulador imobiliário; não pode ter um patrimônio imobiliário sem que o mesmo tenha uma finalidade de proporcionar satisfação ao interesse coletivo; deve alienar, na forma da lei, o seu patrimônio imobiliário que não

tenha finalidade pública, sob pena de grave descumprimento do princípio constitucional da eficiência administrativa (ROCHA apud NAKAMURA, 2016).

Portanto, as terras devolutas, enquanto propriedade pública, também devem cumprir sua função social, cabendo à Administração, em sua tarefa de gestão e governança fundiária, afetá-las para fins de interesse público previstos em lei.

Ademais, aquelas terras devolutas que remanescerem sem destinação pública, ainda na categoria de bens dominicais e, portanto alienáveis, deverão ser destinadas primordialmente a políticas públicas inclusivas, relacionadas à diminuição das desigualdades e promoção dos direitos fundamentais, tal como a compatibilização com a política agrícola e ao plano nacional de reforma agrária (artigo 188), os quais têm como um dos pilares a regularização fundiária, prevista no estado de São Paulo nas leis estaduais que serão estudadas a seguir.

3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL EM TERRAS DEVOLUTAS PAULISTAS

Com a transmissão das terras devolutas aos estados, São Paulo iniciou o disciplinamento da matéria por meio da Lei Estadual nº 323/1895, que previu a discriminação administrativa, alienação, 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 pelos interessados, que deveriam arcar com custas da medição e demarcação, independentemente de discriminação anterior (artigo 13).

As Leis Estaduais nº 545/1898 e nº 655/1899 alteraram a Lei Estadual nº 323/1895, e ampliaram os casos de reconhecimento da integração da propriedade no domínio privado, bem como os casos de legitimação de posses a particulares.

Adveio então o Decreto estadual nº 734/1900 que, além de melhor definir as terras que se encontravam no domínio privado, previu o sistema arrecadatário de terras devolutas e dispôs, inclusive, sobre registros públicos das mesmas (artigo 22 a 68).

Esse decreto informou independer de processo de legitimação: a posse ou 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 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 Secretaria da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (artigo 123 e seguintes), com possibilidade de recursos ao Juízo da Comarca.

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

Concluindo o sistema arrecadatário de terras, o Decreto estadual n° 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 Estadual n° 1844/1921, 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 2°) 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 à lei, bem como aos possuidores que estivessem na posse por decisão judicial (artigo 4°), ficando os dois primeiros casos sujeitos ao procedimento de justificação de posse perante o Juízo competente (artigo 5°).

Tal lei foi regulamentada pelo Decreto estadual n° 3.501/1922, 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 estadual n° 5.133/1931.

Com o advento do Decreto estadual n° 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 2°) 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 1° do Decreto estadual n° 19.924/1931 e artigo 2° do Decreto estadual n° 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 n° 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 a maior 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 estadual n° 14.916/1945, conhecido como Lei Morato, com a repetição da conceituação de terras devolutas por exclusão (artigos 1°

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 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 as 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 Federal nº 4.504/1964, o Estatuto da Terra, bem como, posteriormente, pela Lei Federal nº 6.383/1976, em opção ao judicial quando não houvesse litígio.

A Lei Estadual nº 3.962/1957, ainda vigente, prevê o Plano Geral de Legitimações de Posses, com análise geral das ocupações existentes no perímetro, com a devida instrução por meio de 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 estadual nº 5.824/933, e Lei Estadual nº 5.994/1960); possibilitou a discriminação administrativa (artigo 8º); e limitou a legitimação de posses a 100 hectares. Os Decretos estaduais nº 26.889/1987 e nº 28.126/1988, regulamentaram a primeira parte aludida lei.

Já o Decreto estadual 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 100 hectares; beneficiário não proprietário de outro imóvel; e posse efetiva com no mínimo de 5 anos, mais 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 nos títulos de domínio (artigo 3º) e a possibilidade de permissão de uso (artigos 5º e 6º).

Com base nesta legislação, por meio de Planos Gerais de Legitimação, até os dias atuais são promovidas regularizações, justamente nas regiões do estado marcadas historicamente por conflitos.

Outra norma que possibilitou a regularização de terras devolutas para particulares foi a Lei Estadual nº 4.957/1985, 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 nº 35.852/1992 regulamentou em parte esta lei.

Na esteira do que dispunha o artigo 9º da Lei Estadual nº 4.925/1985, visando regulamentar acordos em Ações Discriminatórias, para, principalmente, promover arrecadação de terras para assentamentos das famílias aptas nos termos da Lei Estadual nº 4.957/1985, foi editado o Decreto estadual nº 42.041/1997.

Esse decreto estabeleceu critérios para os acordos de arrecadação de terras (artigos 2º ao 5º), a necessidade de formalização por meio de escritura pública (artigo 6º), os limites do acordo (artigo 7º), 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 (artigo 10), 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 (artigos 11 e 15) e os fatores⁴⁴ a serem considerados em cada aferição de viabilidade (artigo 12).

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

Posteriormente, o artigo 9º da Lei Estadual nº 4.925/1985, foi alterado pela Lei Estadual nº 16.514/2017, a fim de prever a possibilidade do acordo “terra por terra” em processos judiciais discriminatórios e reivindicatórios de terras devolutas, onde os seus ocupantes, para regularização de parte dos imóveis, entregariam parte ao Poder Público para execução da política pública prevista na Lei Estadual nº 4.957/1985.

Em razão do impasse na regulamentação do artigo 9º da Lei Estadual nº 4.925/1985, adveio a Lei Estadual nº 17.557/2022, de iniciativa do Poder Legislativo, que instituiu o Programa de Regularização de Terras, permitindo ao Estado a celebração de acordos, judicial ou administrativamente, para fins de alienação, com vistas a prevenir demandas ou extinguir as que estiverem pendentes.

Esta nova legislação, regulamentada pelo Decreto estadual nº 67.151/2022, permite o acordo para a regularização fundiária de imóveis até 2.500,00 hectares

⁴⁴ “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.”

objetos de ações judiciais discriminatórias e reivindicatórias, bem como quanto a imóveis não passíveis de legitimação ou regularização de posse⁴⁵, respeitada a função social da propriedade, mediante pagamento de preço público sobre o valor médio da terra nua, com descontos graduais de acordo com a fase processual e o tempo de ocupação mansa e pacífica⁴⁶.

Até o momento, a Lei Estadual nº 17.557/2022 possibilitou o ingresso de mais de 360 pedidos de acordo, abrangendo uma área total de mais de 200 mil hectares, dos quais cerca de 35 mil hectares de pequenas, médias e grandes propriedades foram regularizadas, representando uma arrecadação inicial de mais de R\$100 milhões nos próximos anos. Todavia, estima-se que o potencial de área a ser regularizada por esta legislação seja maior, de até 600 mil hectares em todo o estado, com uma arrecadação direta de mais de R\$1,6 Bilhão aos cofres públicos.

Já a Lei Estadual nº 4.957/1985 foi alterada pela Lei Estadual nº 17.517/2022, com regulamentação pelo Decreto estadual nº 66.986/2022, permitindo a outorga de título de domínio às famílias de trabalhadores rurais assentados pelo Estado. Hoje, 7.133 famílias serão regularizadas nos próximos anos em 140 assentamentos estaduais, que abrangem mais de 153 mil hectares.

Quanto ao disposto no artigo 68⁴⁷ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o estado de São Paulo editou a Lei Estadual nº 9.757/1997, a qual dispôs sobre a 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, que determinaram os procedimentos necessários para a regularização dominial, passando pelo reconhecimento da comunidade por meio do Relatório Técnico Científico⁴⁸, demarcação do território e titulação (se em devolutas estaduais⁴⁹) das associações constituídas.

Em 2003, após diversas reuniões com os prefeitos da região do Pontal do Paranapanema, segmentos da sociedade civil organizada e movimentos sociais,

⁴⁵ Leis estaduais nº 3.962/1957, nº 11.600/2003 alterada pela nº 14.750/2012 e nº 16.475/2017.

⁴⁶ Atualmente a Lei Estadual nº 17.557/2022, regulamentada pelo Decreto estadual nº 67.151/2022, está sendo questionada junto ao Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7326, com a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais relativos às políticas urbana, agrícola e de reforma agrária, de proteção ambiental, da função social da propriedade e do direito à moradia.

⁴⁷ Aos Remanescentes das Comunidades dos Quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir os seus 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.

⁴⁸ O objetivo do Relatório é identificar a comunidade. Ele é confeccionado a partir de pesquisas antropológicas, com foco na territorialidade, ocupação atual e histórica, relações sociais, econômicas e culturais.

⁴⁹ Em caso de terras particulares nas 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.

foi aprovada a Lei Estadual nº11.600/2003, que tratou da regularização de posse em terras devolutas da 10ª Região Administrativa do Estado, atual Região Administrativa de Presidente Prudente. Tal legislação, porém, só teve efetividade após a sua alteração pela Lei Estadual nº14.750/2012.

3.1 DA LEI ESTADUAL Nº 14.750/2012, QUE ALTEROU A LEI ESTADUAL Nº 11.600/2003

A 10ª Região Administrativa do Estado, atual Região Administrativa de Presidente Prudente, é uma das regiões de ocupação mais tardia do estado e tem uma história marcada por conflitos fundiários. Na década de 90 tal região passou pela propositura de inúmeras ações discriminatórias, arrecadação de terras devolutas para implantações de assentamentos de trabalhadores rurais, como parte do chamado Plano do Pontal, ação governamental construída em 1995, no primeiro governo Covas/Alckmin, mediante consenso entre sociedade civil, movimentos sociais e Sindicato Rural de Presidente Prudente, para a pacificação do Pontal do Paranapanema.

A Lei Estadual nº11.600/2003, foi parte da última fase daquele plano, pois tratou da regularização de posse de terras devolutas ou presumivelmente devolutas (ainda objeto de ação discriminatória), mediante alienação onerosa, calculada em 10% sobre o valor da terra-nua, de glebas com área de até 500 hectares, cujo ocupante 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 abrangendo dos municípios daquela Região Administrativa, bem como fixando, entre outros, os objetivos de financiar e investir em programas e projetos de interesse público e social; de participar das atividades de planejamento regional; e de contribuir com recursos técnicos e financeiros para a regularização fundiária.

Ocorre que, após mais de oito anos sem resultados por entraves técnicos, o Governo do Estado encaminhou projeto de lei para alterar a tal legislação nos seguintes pontos: (a) alteração da área máxima de regularização de posse de 500 hectares para 15 módulos rurais, adequando-se à legislação federal; (b) afastamento da necessidade de que as áreas sejam inaptas à implantação de projetos de assentamentos fundiários; (c) extensão dos benefícios às pessoas jurídicas; (d) inclusão da obrigatoriedade de o ocupante requerer o licenciamento ambiental em até 120 dias perante o órgão ambiental competente; (e) inclusão da obrigatoriedade de o ocupante requerer a averbação da reserva legal junto à matrícula do imóvel, em até 120 dias da concessão da licença ambiental; e (f) alteração do prazo de pagamento para até 36 parcelas.

Assim, a Lei Estadual nº 11.600/2003, alterada pela Lei Estadual nº 14.750/2012, previu o instrumento da regularização da posse, caracterizado pela alienação onerosa (10% sobre o valor da terra nua de acordo com Instituto de Economia Agrícola, pagos em

até 36 meses) ao ocupante, pessoa física ou jurídica, que mantiver, sem oposição, posse efetiva (com morada permanente ou habitual e a exploração de 80% da área aproveitável) por prazo mínimo e ininterrupto de 5 (cinco) anos, de terras devolutas não superiores a 15 módulos fiscais na Região Administrativa de Presidente Prudente, cujas posses não sejam passíveis de legitimação ou outorga de permissão de uso; não 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 a Procuradoria Geral do Estado, com subsídios da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo.

Conciliada à questão ambiental, a referida lei previu em seu artigo 5º 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 estadual nº 48.539/2004, alterado pelo Decreto estadual nº 59.111/2013, regulamentou o procedimento estampado na Lei Estadual nº 11.600/2003, alterada pela Lei Estadual nº 14.750/2012, 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 aquelas em discriminação, têm imóveis com registros imobiliários.

Ainda que passíveis de cancelamento, tais registros ao longo de décadas geraram efeitos jurídicos, deram publicidade a uma série de relações jurídicas válidas que não devem ser simplesmente apagadas sob pena de se gerar uma insegurança jurídica ainda maior.

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

Até o momento, esta lei possibilitou o ingresso de 131 pedidos de regularização, abrangendo uma área de aproximadamente 33,6 mil hectares, e a captação de aproximadamente R\$ 10 milhões, dos quais R\$ 3 milhões já foram revertidos para

projetos de infraestrutura de assentamentos aprovados no Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Pontal do Paranapanema (FUNDESPAR).

3.2 Da Lei Estadual nº 16.475/2017

Por meio do grupo de trabalho criado pela Portaria Itesp nº 62/2012, foram realizados estudos que culminaram no trabalho “*Caminhos para a regularização fundiária rural de interesse social no estado de São Paulo*”, que apontou, entre outras sugestões, a alteração da Lei Estadual nº 11.600/2003, para estender seus efeitos para todo o Estado de São Paulo, bem como a inclusão de outras medidas de caráter social.

Todavia, considerando que a Lei Estadual nº 11.600/2003 tinha uma destinação específica, incluindo um fundo próprio, foram autorizadas medidas para elaboração de legislação específica somente para as Regiões Administrativas de Registro e Itapeva, Vale do Ribeira e Alto Ribeira, onde se estimativa a existência de cerca de 300 mil hectares de terras devolutas ou em processo de discriminação, com cerca de 8 mil imóveis rurais e com características urbanas em zona rural⁵⁰, passíveis de serem beneficiados pela nova legislação, excluídas áreas reservadas.

Tais regiões administrativas foram escolhidas para compor uma única legislação porque têm características semelhantes, tal como a relevância do patrimônio ambiental; a predominância de pequenos e médios proprietários de terra; agricultura familiar; baixo índice de desenvolvimento humano e a alta vulnerabilidade. Ademais, segundo dados da Fundação SEADE, proporcionalmente, essas regiões concentram uma maior população no meio rural, porém, inversamente, têm vários municípios que recebem pouco crédito rural, o que evidencia a necessidade de regularização fundiária, pois sem o registro imobiliário não se acessa linhas de crédito para a produção agropecuária.

Assim, foi elaborado o projeto e aprovada a Lei Estadual nº 16.475/2022, que trouxe as seguintes inovações: modalidade de regularização de posse de interesse social, ou seja, gratuita aos agricultores familiares ocupantes de áreas de até 4 módulos fiscais (a grande maioria dos ocupantes dessas áreas); transmissão de núcleos com características urbanas aos municípios para promoção da regularização fundiária urbana em parceria, independentemente da localização ou não nos antigos raios municipal e distrital; trâmite de processo individual de regularização de posse mais dinâmico e com prazos adequados; e a destinação de recursos da regularização de posse onerosa para própria Fundação Itesp para utilizar em projetos de regularização fundiária e de infraestrutura de territórios de remanescentes de quilombo.

⁵⁰ Considerando os dados do Censo Agropecuário, do Cadastro de Imóveis Rurais do Inbra, do Levantamento das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo e de trabalhos realizados pela Fundação Itesp.

Até o momento, tal legislação já possibilitou o ingresso de 150 pedidos de regularização, abrangendo uma área de aproximadamente 5 mil hectares, especialmente de pequenas propriedades, e possibilitaram a captação de cerca de R\$300 mil nos próximos anos, os quais ainda não foram empregados em projetos naquela região.

4. CONCLUSÃO

Em síntese, terra devoluta é uma espécie de bem público, advindo do direito de conquista, que nunca ingressou regularmente no domínio particular, incluindo eventual reconhecimento legal do título originário, ou que retornou ao domínio público e não está afetada a qualquer uso público.

O Estado, aliado ao princípio da eficiência administrativa, deve promover a regularização fundiária rural de ocupantes de terras devolutas para gerar segurança jurídica, diminuir conflitos fundiários, promover a inclusão social, possibilitar o desenvolvimento sustentável e, enfim, cumprir a função social da propriedade, respeitada a destinação, reserva e indisponibilidade previstas na constituição e nas leis, em compatibilidade às políticas agrícola e ambiental, bem como ao plano nacional de reforma agrária.

A mera ocupação pelo particular de terras devolutas não gera segurança jurídica, ou seja, torna o imóvel inapto a integrar o mercado formal como fator de geração de riqueza e desenvolvimento, prejudicando a governança fundiária e o cumprimento da função social da propriedade.

O Estado de São Paulo desde a primeira Constituição da República disciplina e promove a discriminação, destinação e regularização de suas terras devolutas.

Hoje, nas Regiões Administrativas de Presidente Prudente, Itapeva e Registro, a matéria é disciplinada pela Lei Estadual nº 14.750/2012, que alterou a Lei Estadual nº 11.600/2003, e pela Lei Estadual nº 16.475/2017, que são a expressão da atualização da política fundiária estadual. Isso porque trouxeram inovações e aprimoramentos ao sistema, tornando mais ágil e menos gravosa a regularização fundiária aos ocupantes, inclusive em razão da preservação da matrícula já existente e utilização de condições resolutivas que permitem desde logo a transmissão da propriedade. Tais inovações também influenciaram a redação da recente Lei Estadual nº 17.557/2022, que trata do Programa de Regularização de Terras e permite ao Estado a celebração de acordos com vistas a prevenir demandas ou extinguir as que estiverem pendentes.

Ademais, também deve ser ressaltada a utilização dos recursos da alienação onerosa para programas e ações de regularização fundiária nas próprias Regiões Administrativas, o que contribui para criar um círculo virtuoso de regularidade e desenvolvimento, beneficiando grandes, médios e pequenos produtores rurais, incluindo comunidades quilombolas. Cumpre observar, no entanto, que o legislador não previu o mesmo caminho para os recursos arrecadados pela Lei Estadual nº 17.557/2022, que ingressam diretamente no Tesouro e são destinados a políticas públicas de saúde, educação e desenvolvimento social e econômico.

De toda forma, é necessário que futuramente tais leis sejam consolidadas a outras normas hoje ainda vigentes, tais como a Lei Estadual nº 3.962/1957, para que todo o território paulista tenha uma única lei de terras - o Código de Terras Paulista -, e, assim, seja beneficiado com as inovações que demonstraram resultados positivos ao longo dos anos, com critérios e procedimentos padronizados para gestão das terras públicas, incluindo a regularização e a destinação das terras devolutas estaduais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos amigos servidores da Fundação Itesp que atuaram ao meu lado na regularização fundiária urbana e rural e em inúmeros trabalhos técnicos para a defesa do patrimônio público estadual. Vocês foram fundamentais para o meu desenvolvimento pessoal e profissional!

Rendo homenagens também a todos os Procuradores do Estado que atuam na área imobiliária e de meio ambiente, bem como na busca constante por alternativas para viabilizar políticas públicas de desenvolvimento. A luta incansável e silenciosa de vocês é uma grande inspiração e digna de aplauso!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

BECKER, Bruno. **A Regularização Fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1891.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Rio de Janeiro: Coleção de Leis do Império do Brasil, 1850. p. 307, v. 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-601-18-setembro-1850-559842-publicacaooriginal-82254-pl.html>. Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854**. Manda executar a lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Rio de Janeiro: Coleção de Leis do Império do Brasil, 1854. p. 10, v. 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1318->

-30-janeiro-1854-558514-publicacaooriginal-79850-pe.html. Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 3.348, de 20 de outubro de 1887.** Orça a Receita Geral do Império para o exercício de 1888 o dá outras providencias. Rio de Janeiro: Coleção de Leis do Império do Brasil, 1887. p. 33, v. 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-3348-20-outubro-1887-542992-publicacaooriginal-52680-pl.html>. Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 2.672, de 20 de outubro de 1875.** Autoriza o Governo a alienar as terras das aldêas extintas que estiverem aforadas. Rio de Janeiro: Coleção de Leis do Império do Brasil, 1875. p. 154, v.1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2672-20-outubro-1875-549759-publicacaooriginal-65277-pl.html>. Acesso em: 08 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1916.

BRASIL. **Decreto nº 19.924, de 27 de abril de 1931.** Dispõe sobre as terras devolutas. Rio de Janeiro: Coleção de Leis do Brasil, 1931. p. 521, vol. 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19924-27-abril-1931-514651-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 9 out. 2024.

BRASIL. Decreto nº 22.785, de 31 de maio de 1933. Veda o resgate dos aforamentos de terrenos pertencentes no domínio da União e da outras providencias. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Rio de Janeiro, p. 11346, 1933 Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22785-31-maio-1933-505782-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 9 out. 2024.

BRASIL. Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Rio de Janeiro, p. 12500, 1946. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9760-5-setembro-1946-417540-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 9 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 3.081, de 22 de dezembro de 1956. Regula o processo nas ações discriminatórias de terras públicas. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Rio de Janeiro, p. 24553, 1956. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3081-22-dezembro-1956-355337-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 08 out. 2024.

BRASIL. Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Suplemento, Brasília, DF, p. 49, 30 nov. 1964. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4504-30-novembro-1964-377628-publicacaooriginal-67105-pl.html>. Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Brasília, DF,

p. 11197, 1972. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-geral?termo=lei+federal+5868%2F1972#gsc.tab=0&gsc.q=lei%20federal%205868%2F1972&gsc.page=1>. Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Brasília, DF, p. 16035, 1976. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6383-7-dezembro-1976-357226-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Brasília, DF, p. 8269, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 9 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis nºs 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Brasília, DF, p. 1, 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10267-28-agosto-2001-391397-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 08 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.661, de 05 de junho de 2012. Dispõe sobre a criação de Vara do Trabalho na jurisdição do Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Brasília, DF, p. 3, 2012. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12661-5-junho-2012-613162-publicacaooriginal-136360-pl.html>. Acesso em: 8 out. 2024.

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

CUNHA JUNIOR, Dirley da. Terras Devolutas nas Constituições Republicanas. Portal JFSE, **Aracaju**, 2003. Disponível em www.jfse.gov.br. Acesso em: 9 jun. 2003.

DEININGER, Klaus; SELOD, Harris; BURNS, Anthony. **The Land Governance Assessment Framework: identifying and monitoring good practice in the land sector**. Washington, DC: The World Bank, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOBBO, Thiago Francisco Neves. **Terras Devolutas: Conceito e Ação Discriminatória**. Bacharelado em Ciências Jurídicas. Taubaté: Editora da UNITAU, 2002.

GOBBO, Thiago Francisco Neves. **A Evolução jurídico-legislativa da preservação ambiental no Brasil**. Especialização em Direito Público. Taubaté: Editora da UNITAU, 2003.

GOBBO, Thiago Francisco Neves. Regularização Fundiária em Terras Devolutas Paulistas. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E GOVERNANÇA DE TERRAS, 2., 2015, Campinas. **Seminário** [...]. Campinas, 2015a.

GOBBO, Thiago Francisco Neves. Regularização Fundiária Rural de Interesse Social: estudo do Projeto de Lei do Senado nº368 de 2013. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E GOVERNANÇA DE TERRAS, 2., 2015, Campinas. **Seminário** [...]. Campinas, 2015b.

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

GUGLIELMI, Vito José. Atuação da PGE na solução de conflitos no Pontal do Paranapanema. **PGE-SP**, São Paulo, 2002. Disponível em: www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge. Acesso em: 2002.

JUNQUEIRA, Messias. **As Terras Devolutas na Reforma Agrária**. São Paulo: [s. n.], 1964.

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

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

NAKAMURA, André Luiz dos Santos; NAKAMURA, Katieli Justimiano. Gestão de Bens Públicos. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 971, p. 119-141, 2016.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos. **Bens Públicos**. São Paulo: Fórum, 2022.

PEANO, Nodette Mameri. Procuradoria do Município de São Paulo. **Coleção Cadernos Fundap**, São Paulo, n. 17, 1989.

REYDON, Bruno P.; TELLES, Tales S.; FERNANDES, Vinícius B. Land tenure in Brazil: The question of regulation and governance. **Land Use Policy**, [s. l.], v. 42, 2015, p. 509-516.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. **Lei nº 545, de 2 de agosto de 1898**. Modifica a lei nº 323, de 22 junho de 1895. São Paulo: Assembleia Legislativa, 1898. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1898/lei-545-02.08.1898.html>. Acesso em: 9 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. **Lei nº 655, de 23 de agosto de 1899**. Modifica a lei nº 545 de 2 de agosto de 1898, que dispõe sobre terras devolutas do Estado. São Paulo: Assembleia Legislativa, 1899. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1899/lei-655-23.08.1899.html>. Acesso em: 9 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 734, de 5 de janeiro de 1900.** Dá regulamento para execução das leis nº 323, de 22 de junho de 1895, nº 545, de 2 de agosto de 1898, e nº 655, de 23 de agosto de 1899, que dispõem sobre as terras devolutas. São Paulo: Assembleia Legislativa, 1900. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1900/decreto-734-05.01.1900.html>. Acesso em: 9 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. **Lei nº 1844 de 27 de dezembro de 1921.** Determina a forma da alienação de terras devolutas do Estado. São Paulo: Assembleia Legislativa, 1921. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1921/lei-1844-27.12.1921.html>. Acesso em: 09 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 3.501, de 31 de agosto de 1922.** Dá regulamento à lei nº 1.844, de 27 de dezembro de 1921, dispondo sobre a alienação de terras devolutas. São Paulo: Assembleia Legislativa, 1922. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1922/decreto-3501-31.08.1922.html>. Acesso em: 8 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 6.473, de 30 de maio de 1934.** Dispõe sobre a discriminação das terras devolutas do Estado e sobre os casos e forma de sua aquisição pelos particulares. São Paulo: Assembleia Legislativa, 1934. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1934/decreto-6473-30.05.1934.html>. Acesso em: 8 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto-lei nº 14.916, de 6 de agosto de 1945.** Dispõe sobre terras devolutas e dá outras providências. São Paulo: Assembleia Legislativa, 1945. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei/1945/decreto.lei-14916-06.08.1945.html>. Acesso em: 8 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 3.962, de 24 de julho de 1957.** Dispõe sobre o processamento das legitimações de posse em terras devolutas. São Paulo: Assembleia Legislativa, 1957. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1957/lei-3962-24.07.1957.html>. Acesso em: 9 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 5.994, de 30 de dezembro de 1960.** Estabelece normas de estímulo à exploração racional e econômica da propriedade rural e dá outras providências. São Paulo: Assembleia Legislativa, 1960. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1960/lei-5994-30.12.1960.html>. Acesso em: 8 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 4.925, de 19 de dezembro de 1985.** Dispõe sobre a alienação de terras públicas estaduais a rurícolas que as ocupem e explorem, e dá outras providências. São Paulo: Assembleia Legislativa, 1985. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1985/compilacao-lei-4925-19.12.1985.html>. Acesso em: 9 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 28.389, de 17 de maio de 1988.** Dispõe sobre o procedimento administrativo para legitimação de posse, autoriza a outorga de permis-

sões de uso em terras devolutas estaduais e dá outras providências. São Paulo: Assembleia Legislativa, 1988. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1988/decreto-28389-17.05.1988.html>. Acesso em: 9 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 35.852, de 15 de outubro de 1992**. Dispõe sobre a seleção de trabalhadores rurais de que trata a Lei n.º 4.957, de 30 de dezembro de 1985. São Paulo: Assembleia Legislativa, 1992. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1992/decreto-35852-15.10.1992.html>. Acesso em: 8 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 42.041, de 01 de agosto de 1997**. Dispõe sobre critérios, condições e procedimentos para arrecadação de terras em processo de discriminação por meio de acordos. São Paulo: Assembleia Legislativa, 1997. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1997/decreto-42041-01.08.1997.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20crit%C3%A9rios%20condi%C3%A7%C3%B5es%20e,discrimina%C3%A7%C3%A3o%20por%20meio%20de%20acordos>. Acesso em: 8 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 16.514, de 01 de setembro de 2017**. Altera a Lei nº 4.925, de 19 de dezembro de 1985, que dispõe sobre a alienação de terras públicas estaduais a rurícolas que as ocupem e explorem, e dá outras providências. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2017. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2017/lei-16514-01.09.2017.html>. Acesso em: 8 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 17.557, de 21 de julho de 2022**. Dispõe sobre a criação do Programa Estadual de Regularização de Terras, nos casos em que especifica. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2022a. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2022/lei-17557-21.07.2022.html>. Acesso em: 8 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 66.986, de 21 de julho de 2022**. Regulamenta os artigos 12-A a 12-F da Lei nº 4.957, de 30 de dezembro de 1985, alterada pela Lei nº 17.517, de 8 de março de 2022, que dispõe sobre planos públicos de valorização e aproveitamento dos recursos fundiários. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2022b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2022/decreto-66986-21.07.2022.html>. Acesso em: 8 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 67.151, de 04 de outubro de 2022**. Regulamenta a Lei nº 17.557, de 21 de julho de 2022, que dispõe sobre a criação do Programa Estadual de Regularização de Terras e dá outras providências. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2022c. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2022/decreto-67151-04.10.2022.html>. Acesso em: 8 out. 2024.

SILVA, Angela. **Terras Devolutas**. *Revista de Direito Imobiliário*, [s. l.], p. 42-84, 1984.

SILVA, Angela. **Terras Devolutas**. São Paulo: Revista de Direito Imobiliário, 1984.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.