

### AS TERRAS PÚBLICAS NO ESTATUTO DA TERRA

SUMÁRIO: *Terras públicas em geral — A Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964 — Desapropriação por interesse social — Reforma agrária — Conceito da terra devoluta — Apuração das terras devolutas — Legitimação de posse sobre terras devolutas — Resumo.*

1.º — *Terras públicas em geral.* O Código Civil pôs termo ao longo debate travado entre os escritores quanto à classificação dos bens públicos. Segundo o Código Civil os bens públicos são: 1.º, os de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças; 2.º, os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal; 3.º, os dominicais, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios, como objeto de direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades.

As terras públicas de que tratará o presente trabalho, são as federais: tanto terras públicas de uso especial como terras públicas dominicais. Das primeiras cogita o art. 9.º, inciso 2.º, do Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964), quando alude a terras reservadas pelo poder público para serviços ou obras de qualquer natureza, desde que compatível com essa atividade principal a sua utilização econômica sob forma de exploração agrícola. As segundas refere-se de modo geral ao Estatuto da Terra, ao disciplinar a incorporação ao patrimônio Público, através da desapropriação por interesse social, de terras situadas em áreas declaradas prioritárias para fins de reforma agrária.

Em ampla síntese, pode-se dizer que servem diretamente aos objetivos da reforma agrária, os *próprios territoriais e as terras devolutas*. Próprios territoriais são aqueles bens de raiz incorporados regularmente ao patrimônio público, por força da lei, da sentença ou do contrato.

E quando se fala em incorporação regular de bens ao patrimônio público, acode ao espírito, sem grande esforço, o instituto jurídico da desapropriação.

A desapropriação tem no art. 141, § 16, combinado com o art. 147 da Constituição, o seu assento legal. Face à lei fundamental, permanece a regra, tradicional em nosso direito, segundo a qual a plena garantia da propriedade sofre a única restrição da desapropriação por necessidade pública, por utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. É pura manifestação patrimonial das atribuições do Estado moderno que tutela o direito, mantém a ordem, distribui justiça e desapropria,

a seu prudente arbítrio, bens imprescindíveis à consecução dos superiores objetivos da coletividade. A desapropriação, face ao Código Civil, é um dos casos em que se perde a propriedade imóvel. Caso de prevalência evidente do interesse público sobre o interesse privado, ou sobre interesse público de menor valoração, a desapropriação classicamente se bipartia em desapropriação por necessidade pública e desapropriação por utilidade pública. Modernamente, surge a desapropriação por interesse social, de contornos bem definidos na lei.

Ao princípio geral da prévia indenização em dinheiro, o texto constitucional abre a exceção da prévia indenização em títulos especiais da dívida pública, desde que a desapropriação tenha por objetivo realizar a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos, e condicionar o uso da propriedade ao bem-estar social. Essa é a desapropriação por interesse social. Desde que utilizada para fins de reforma agrária, é ela regulamentada pelo Estatuto da Terra.

As características dessa desapropriação, com tal finalidade específica, estão traçadas no texto da Constituição: a iniciativa caberá exclusivamente à União, o objeto será a propriedade territorial rural situada em zonas declaradas prioritárias, consoante planejamento aprovado por decreto executivo; o preço será composto em títulos especiais da dívida pública, quando se tratar de latifúndios e benfeitorias voluptuárias; devendo ser pago em dinheiro, quando se tratar de minifúndios e de benfeitorias úteis e necessárias. Isto significa que a desapropriação por interesse social tem, entre nós, dois campos de ação bem nitidamente separados. O geral, com a disciplina que lhe dá a Lei 4.132, de 1962, e o específico de reforma agrária, regido pelo Estatuto da Terra, no capítulo em que disciplina os objetivos da reforma agrária e os meios de acesso à propriedade rural, regulamentando o art. 147 da Constituição.

É evidente que no campo geral de aplicação da referida Lei 4.132, a desapropriação por interesse social poderá ser utilizada pela União, Estados, Municípios, Distrito Federal, Territórios e entidades da administração descentralizada (inclusive o INSTITUTO BRASILEIRO DE REFORMA AGRÁRIA) incorporando os bens expropriados ao patrimônio público, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Já a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, poderá ser usada somente pelo IBRA, representando a União, mediante pagamento em títulos do preço dos imóveis rurais que constituam latifúndios, e das benfeitorias voluptuárias de qualquer propriedade rural, ainda que levantadas em minifúndios, cujo preço há de ser satisfeito em dinheiro, exatamente como em dinheiro se pagarão as benfeitorias necessárias e úteis de qualquer propriedade rural.

Segundo o Código Civil, benfeitorias voluptuárias são as de mera recreação, que não aumentam o uso habitual da coisa, ainda que a tornem mais agradável ou sejam de elevado valor; benfeitorias úteis são as que aumentam ou facilitam o uso da coisa; benfeitorias necessárias são as que têm por finalidade conservar a coisa ou evitar que se deteriore.

Fica mantido o prazo de dois anos, contado da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivação da mesma e início das providências de aproveitamento dos bens expropriados. Assim como mantido fica o interstício de um ano, para nova decretação do interesse social, uma vez verificada a caducidade de decreto anterior.

Sòmente para tal desapropriação por interêsse social, peculiar à reforma agrária, é que vigora a competência do juízo da situação da coisa. Sendo certo que sòmente dela é que estão isentos: a) os imóveis rurais de superfície superior a um módulo e inferior a três módulos de propriedade; b) os imóveis caracterizados como empresa rural; c) os imóveis em vias de ser caracterizados como empresa rural, em razão de planejamento aprovado pela autoridade competente. Tais bens poderão, é evidente, ser desapropriados por necessidade ou utilidade pública ou mesmo por interêsse social, sem as finalidades específicas da reformulação do agro.

Se o texto expresso da lei isenta de desapropriação por interêsse social o imóvel rural de área inferior de três módulos de propriedade, tal isenção só há de vigorar para o imóvel que não constitua minifúndio, isto é, que tenha área e possibilidades superiores às do módulo. Isentar o minifúndio de desapropriação seria contrariar o espírito e a letra do Estatuto da Terra, de vez que é o minifúndio unidade econômica absolutamente inadequada à consecução daquele triplice objetivo entrevisto na lei agrária: a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País.

Releva notar que é exatamente com a extinção gradual do minifúndio e do latifúndio que o Estatuto da Terra planeja alcançar aquêlê objetivo triplice. Justifica-se, portanto, a afirmativa feita acima: para efeito de reforma agrária, estão isentos, de desapropriação por interêsse social, os imóveis rurais de área superior a um e inferior a três módulos de propriedade rural.

A desapropriação por interêsse social assume, assim, papel de excepcional relêvo na constelação de valores de que lança mão o Estatuto da Terra para realizar seus objetivos. Carrega-lhe finalidades amplas e envolventes de tòda a reforma agrária, uma vez que, depois de atribuir-lhe os objetivos de condicionar o uso da terra à sua função social e promover a justa e adequada distribuição da propriedade, utiliza-a como via para obter a exploração racional da terra, a recuperação social e econômica de regiões, a preservação de recursos naturais e o levantamento da infra-estrutura, que sirva de suporte à exploração agropecuária.

Instrumento por excelência de reforma agrária é a desapropriação por interêsse social concedida ao IBRA, único representante da União para incorporar ao seu patrimônio bens do domínio particular ou mesmo bens de domínio dos Estados, Municípios, Distrito e Territórios Federais, desde que o IBRA seja, caso a caso, nessa última hipótese, previamente autorizado por lei federal. É óbvio que essa incorporação versará sobre bens imóveis rurais de uso especial e dominiais, das mencionadas entidades públicas da administração direta ou indireta, bens que, situados em área declarada prioritária, já não poderiam, sob pena de nulidade, ser concedidos ou alienados, sem audiência preliminar do IBRA. Como se vê estão êsses bens públicos cercados de garantias. Sòmente serão desapropriados após debate parlamentar onde a matéria poderá ser apreciada do ângulo das conveniências administrativas ou políticas.

Dos bens públicos fundiários aplicáveis à reforma agrária, o Estatuto da Terra excluiu expressamente os terrenos de marinha. Terrenos de marinha são aquêles banhados pelas águas do mar até a distância de 15 braças craveiras (33 metros) para a parte da terra, contados desde o ponto a que chega o preamar médio. Aquela exclusão dos terrenos

de marinha estava no art. 26 do Estatuto da Terra, capítulo 2.º, da distribuição de terras: “na distribuição de terras regulada por este capítulo, ressaltar-se-á sempre a propriedade pública dos terrenos de marinha e seus acrescidos, na orla oceânica e na faixa marginal dos rios federais, até onde se faça sentir a influência das marés, bem como a reserva à margem dos rios navegáveis e dos que formam os navegáveis”.

Estavam aí evidentemente excluídos da distribuição de terras, sob forma de propriedade familiar, não só os terrenos de marinha como também os terrenos reservados à beira dos rios navegáveis e dos rios formadores dos navegáveis. É clássica a definição de rio navegável, formulada por Teixeira de Freitas: “aquêle em que a navegação é possível, natural ou artificialmente, em todo o seu curso ou em parte dele, a pano, remo ou à sirga, por embarcações de qualquer espécie, como também por jangadas, pranchas e balsas de madeira”.

A margem de tais rios, bem como daqueles que os formam, reserva-se para as conveniências da navegação atual ou futura, uma faixa de servidão de sete braças craveiras (15,4 m) para a parte da terra, contados desde o ponto médio das enchentes ordinárias. É claro que se houver influência das marés, a faixa de servidão será a de marinha (33 m).

Todavia, hoje, os terrenos de marinha já não estão mais excluídos da distribuição de terras para as finalidades de reforma agrária. O art. 26 do Estatuto da Terra está revogado pelo art. 5.º, § 4.º, da Lei n.º 4.947, de 6 de abril de 1966. Por este texto legal é atribuição do IBRA tomar as providências administrativas e promover as judiciais concernentes à discriminação das terras devolutas federais. Para isso, o Serviço do Patrimônio da União lhe submeterá todos os processos ainda não ultimados de aforamento ou aquisição de terras devolutas, desde que destinadas, pelos seus ocupantes ou pretendentes, ao aproveitamento agropecuário incluído, nas mesmas condições, os chamados terrenos de marinha bem como aquêles destinados a atividades pesqueiras e as terras localizadas na faixa de fronteira. Sendo certo que “compete ao IBRA converter os referidos processos de aforamento em venda definitiva da respectiva área, para consecução dos fins determinados nos artigos segundo e décimo do Estatuto da Terra”. Está aí admitido, pelo legislador, que os terrenos de marinha, aproveitáveis em atividades agropecuárias, possam ser distribuídos, sob forma de propriedade familiar, através da venda do domínio pleno e não apenas através da concessão do domínio útil.

Rompe-se uma tradição de século e meio, mantida em dois grandes momentos da vida legislativa brasileira: a elaboração da Constituição federal de 1891 e a discussão do Código Civil. Vingou, então, a afirmativa de juristas lúcidos como Epiácio Pessoa, Rodrigo Otávio, Clóvis Beviláqua, quando defendiam a tese de que as marinhas deviam permanecer no domínio da União, a formarem um cinturão indicador da unidade nacional. E isso, desde que o aviso de 26 de abril de 1826 (mais incisivo que o de 18 de novembro de 1818) o Visconde de Paranaguá, em nome de Sua Majestade o Imperador, faz saber ao Inspetor do Arsenal de Marinha da Corte, que um tal Miranda, que está levantando um trapiche na Praia do Peixe, deve “limitar a obra que se acha construindo naquele sitio à distância de 15 braças do bater do mar em marés vivas, de forma que fique desembarçado o terreno intermediário, que comprehende o que se chama propriamente marinha”.

Está claro que o IBRA usará da maior prudência ao transferir ao particular o domínio pleno das marinhas e acrescidos, dada a importância que tais terrenos, mesmo situados fora das áreas urbanas, podem assumir para os interesses da defesa, num país de grande vastidão litorânea como é o Brasil. O mesmo se diga das terras que seguem a sorte das marinhas, quais sejam os terrenos de mangue e aluvião na orla atlântica e os terrenos interiores reservados às necessidades da navegação fluvial.

Enfim, os próprios territoriais federais já inscritos no tomo patrimonial da União, por força da lei, da sentença ou do contrato, bem como as terras ao patrimônio nacional incorporadas legalmente, através da desapropriação por interesse social, destinados uns e outros aos objetivos da reforma agrária, não oferecem maiores dificuldades ao executor do Estatuto da Terra, responsável pela aplicação de tais bens àquela destinação específica.

2.º — *Conceito da terra devoluta.* O mesmo não se pode dizer quanto às terras devolutas, bens públicos territoriais de caráter dominical, na tripartida classificação do Código Civil. Porque êstes bens devolutos integram um patrimônio territorial de características singulares. De início, é um patrimônio ainda em perspectiva, ainda *in fieri*, um patrimônio cuja existência ainda vai ser apurada. E mesmo que sua existência venha a ser verificada, é um patrimônio que não permanecerá incorporado ao acervo público, desde que ocupado pelo particular, nas condições determinadas em lei. De modo que tudo, em matéria de terras devolutas, está inçado de incertezas e dificuldades, que a reflexão do jurista vai vencendo, atendendo à nossa formação política. A nossa formação política há que ser considerada, pois é um dos principais elementos para a solução de tal problemática específica ao direito nacional, e que não encontra similar no direito de outra nação.

Descoberto o Brasil, a coroa portuguesa investiu-se no domínio das terras descobertas, como, aliás, previa expressamente o Tratado de Tordesilhas, celebrado em Castela em 1494. Malogrando o sistema colonizador das capitanias hereditárias, sob João III, e centralizada a administração nas mãos do Governador-Geral, em razão da carta régia de 7 de janeiro de 1549, a aquisição particular das terras brasileiras se operava através da concessão de cartas de sesmaria, outorgadas pela autoridade administrativa geral ou por seus agentes autorizados. O texto legal que regia a concessão de cartas de sesmaria, tôdas elas expedidas sob as condições essencialíssimas de medição, demarcação e confirmação, era o das Ordenações Filipinas, livro 4.º, título 43, §§ 9.º e 15. O regime das cartas de sesmaria vigorou no Brasil perto de trezentos anos. Só foi extinto pela resolução imperial de 7 de junho de 1822, sob João VI. Como a validade jurídica da carta de sesmaria dependia da providência administrativa da confirmação, e como esta só se fazia depois da medição das terras concedidas, poucas cartas de sesmaria viriam a ser aperfeiçoadas, em razão da carência de agrimensores que as medissem e demarcassem. Em 1800 era muito extensa a área coberta por cartas de sesmaria inválidas em razão de não cumprimento dos requisitos essenciais de medição, demarcação e confirmação. E muito mais extensa era a área ocupada por simples posseiros desajudados de qualquer título sobre o chão habitado e cultivado. Proclamada a independência brasileira, a Nação sucedeu à Metrópole. A esse tempo, as terras públicas brasileiras podiam ser assim classificadas: 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.

Só em 1850 o problema receberia solução com a Lei n.º 601 de 18 de setembro. Essa lei teve uma preocupação constante: legitimar a detenção de quem tivesse no solo pátrio cultura efetiva e morada habitual, ainda que sem título dominial algum. Mesmo o sesmeiro ou concessionário inadimplente, mas com ocupação manifestada em cultura e moradia, tinha essa sua ocupação respeitada, correndo-lhe a obrigação de revalidar sua sesmaria ou concessão. E ainda que não revalidasse sua sesmaria ou concessão, conservava direitos sobre a área efetivamente habitada e cultivada, considerando-se o restante da sesmaria ou concessão caído em comisso. Legitimável ou revalidável a porção do solo pátrio até aí habitado e cultivado, devoluto seria tudo ou mais, desde que não incorporado ao patrimônio público ou privado. Como muitas dessas terras já concedidas em sesmaria voltavam ao domínio da Nação, por não se acharem habitadas ou cultivadas, eram então terras devolutas: devolutas, que é sua expressão sinônima, posto que um tanto preciosa. Puro Latim.

A tal conclusão fatalmente se chega, face ao texto da Lei n.º 601, de 1850, e de seu regulamento, o Decreto n.º 1.318, de 1854. A lição dos escritores do tempo indica a mesma conclusão. José Bonifácio de Andrada e Silva, por exemplo, propunha, em 1821, uma revisão da estrutura agrária brasileira, revisão cujos tópicos principais seriam os seguintes: "1.º, que tôdas as terras que forem dadas por sesmaria, que não se acharem cultivadas, *entrem outra vez na massa dos bens nacionais*, deixando somente aos donos das terras meia légua quadrada, quando muito, com a condição de começarem logo a cultivá-las em tempo determinado, e parecer justo; 2.º, que os que têm feito suas as terras, só por mera posse, e não por título legal, as hajam de perder, exceto o terreno que já tiverem cultivado, e mais 400 geiras acadêmicas para poderem estender a sua cultura, determinando-se-lhes para isto tempo prefixo; 3.º, que de tôdas as terras, *que reverterem por êste modo à Nação*, e de tôdas as outras, que estiverem vagas, não se dêem mais sesmarias gratuitas senão nos poucos casos abaixo apontados, mas se vendam em porções ou lotes que nunca possam exceder de 1/2 légua quadrada, avaliando-se, segundo a natureza e bondade das terras, a geira acadêmica de 400 braças quadradas, de 60 réis para cima, e procedendo-se à demarcação legal." (*O Patriarca da Independência*, vol. 166, da Coleção Brasileira, págs. 176 a 177.) Atendendo-se à disciplina legal da Lei n.º 601, definem-se como terras devolutas: *as que não estão incorporadas ao patrimônio público, como próprios ou aplicadas ao uso público, nem constituem objeto de domínio ou de posse particular, manifestada esta em cultura efetiva e morada habitual.*

Posse, para vulgarizar um conceito jurídico, é em direito civil toda e qualquer manifestação do direito de propriedade. Possuidor é aquêle que se comporta como proprietário. Mas posse de terra devoluta só constitui manifestação de propriedade quando tal manifestação se opera através de cultura efetiva e morada habitual. Esta é uma técnica que, inaugurada em 18 de setembro de 1850, jamais desertou a norma legal disciplinadora do instituto das terras devolutas. Tanto no Império como na República.

De 1850 a 1889 foi intensa a atividade do Juiz Comissário, autoridade administrativa instituída pela Lei n.º 601 para a medição e demarcação das sesmarias e concessões revalidáveis e das posses legítimas, desde que aí houvesse cultura efetiva e morada habitual do requerente ou de seu preposto nas terras revalidandas ou legitimandas. Já não foi tão saliente a atuação do Inspetor de medições, funcionário encarregado da medição das terras devolutas, verificadas por exclusão, uma vez concluída a missão do Juiz Comissário. Proclamada a República, iriam os Estados arcar com a tarefa de resolver o problema da apuração das terras devolutas, que passaram para os seus respectivos patrimônios, por força do art. 64 da Constituição de 24 de fevereiro de 1891. Veio o art. 64 da Emenda Júlio de Castilhos, apresentada na 2ª discussão do projeto de Constituição, passando ela a figurar no texto do Estatuto Republicano: "pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção de território que fôr indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais". Foram estes os principais argumentos adotados pela maioria da assembléia parlamentar constituinte, para a aprovação da citada emenda: a propriedade estadual sobre as terras devolutas, deve ser consequência imediata da autonomia que aos Estados reconheceu o texto constitucional. A receita estadual se beneficiará com a venda de suas terras devolutas e melhor acutelados ficarão os interesses da colonização, benefícios que às antigas províncias já era outorgado pela autoridade monárquica.

Passaram então as terras devolutas estaduais, de 1891 em diante, a ter legislação própria, dispersa e vária, marcada pelo desinteresse ocasionado pela penetração difícil de glebas longínquas e desvalorizadas.

A União se reservou o direito de legislar sobre as terras devolutas federais, que são aquelas situadas no Distrito Federal, nos Territórios Federais e na faixa de fronteira. Toda essa legislação, todavia, teve como ponto de contato, de grande importância, condicionar a passagem das terras devolutas do patrimônio público para o patrimônio particular, à satisfação da exigência tradicionalmente indispensável da cultura efetiva e morada habitual do possessor dessas terras públicas. Desde a Lei n.º 601 de 1850, até hoje, na Federação e nos Estados, não há uma só lei de terras que dispense o possessor de terras devolutas legitimandas, de satisfazer o requisito de nelas ter cultura efetiva e morada habitual. O Estatuto da Terra teve razões para adotar o princípio inscrito em seu art. 102: "os direitos dos legítimos possuidores de terras devolutas federais estão condicionados ao implemento dos requisitos absolutamente indispensáveis da cultura efetiva e da morada habitual".

De modo que, hoje, há duas conceituações legais de terras devolutas, a federal e a estadual.

A definição legal de terras devolutas federais é fornecida pelo Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946. Aplicados os princípios do seu art. 5.º, às condições atuais brasileiras, verifica-se que são terras devolutas federais, no Distrito Federal, na faixa de fronteiras e nos Territórios Federais, as terras que, não sendo próprias nem aplicadas a algum uso público, não se incorporaram ao domínio privado: a) por força da Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850. Decreto n.º 1.318, de 30 de janeiro de 1854 e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais; b) em virtude de alienação, concessão ou reco-

nhcimento por parte da União ou dos Estados; c) em virtude de lei ou concessão emanada de govêrno estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites; d) em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada; e) por se acharem em posse contínua a incontestada, com justo título de boa-fé, por termo superior a vinte anos; f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por trinta anos, independentemente de justo título de boa-fé; g) por força de sentença declaratória, proferida nos termos do art. 98 do Estatuto da Terra.

Respeitaram-se aí a lei, a sentença, a convenção e o contrato. Todos êles instrumentos de aquisição de domínio privado sôbre terras devolutas. Respeitou-se, principalmente, a posse, por vinte anos, contínua e incontestada, com justo título e boa-fé; e por trinta anos, desde que pacífica e ininterrupta, independentemente de justo título e boa-fé. Tudo isso, debaixo d'êste princípio: "a posse a que a União condiciona a sua liberalidade, não pode constituir latifúndio e depende do efetivo aproveitamento e morada do possuidor ou do seu preposto, integralmente satisfeitas por êstes, no caso de posse de terras situadas na faixa de fronteira, as condições especiais impostas na lei". (art. 5.º, parágrafo único, do Decreto-lei 9.760, de 1946).

Cada Estado brasileiro, em sua Lei de Terras, define as condições em que o particular adquire domínio sôbre as terras devolutas estaduais. Em geral, tem-se como de domínio privado as terras assim consideradas pela Lei n.º 601 ou adquiridas através de concessão, sentença, posse manifestada em cultura e moradia.

O fato é que, é medida em que se avança no tempo, as leis federais e estaduais vão liberalizando o seu patrimônio devoluto àqueles particulares que aí vão assentando a família e construindo a fazenda.

Patrimônio devoluto é patrimônio em contínua e metódica desagregação, por vontade do próprio poder público, seu proprietário. Esta é uma exigência do progresso e da necessidade de preencher os vazios econômicos.

Nos Estados fronteiriços, as terras devolutas situadas na faixa de 150 km ao longo dos limites do país, sujeitam-se ao regime da lei federal e não ao da lei estadual.

A Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, que inaugurou no Brasil o instituto das terras devolutas, foi também a lei que instituiu regime especial para as terras integrantes da chamada faixa de fronteira.

Dispunha o art. 1.º da referida lei: "Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. Excetuam-se as terras situadas nos limites do Império com países estrangeiros, em uma zona de dez léguas, as quais poderão ser cedidas gratuitamente." Regulamentando êsse dispositivo legal, dizia o Decreto n.º 1.318, de 1854, em seu art. 82: "Dentro das zonas de dez léguas, contíguas aos limites do Império com países estrangeiros, e em terras devolutas que o govêrno pretender povoar, estabelecer-se-ão colônias militares." Ambos êstes dispositivos constituem o fundamento jurídico do domínio nacional federal sôbre as terras devolutas situadas ao longo das fronteiras brasileiras com os países limitrofes. A faixa de fronteira, com essa dimensão de 66 km de largura, manteve-se até setembro de 1946.

Proclamada a República e estruturada ela juridicamente pela Constituição de 24 de fevereiro de 1891, as terras devolutas, antes do patrimônio da Nação, passaram para o domínio dos Estados. Era o que dispunha o art. 64 da primeira constituição republicana. Por este texto constitucional, passaram a pertencer à União e não mais aos Estados brasileiros as terras devolutas integrantes daquela faixa de 66 km constituída pela Lei n.º 601, que assim continuava em vigor, república a dentro. "Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que fôr indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais" (art. 64).

A faixa de segurança ou de defesa do país (art. 64 da Constituição de 1891) coincidia com a faixa de fronteira (art. 1.º da Lei n.º 601): ambas com 66 km de largura. Aliás, no regime constitucional de 1891, o Congresso Nacional tinha competência privativa para submeter à legislação especial, os pontos do território da república necessários para fundação de arsenais ou outros estabelecimentos e instituições de conveniência federal (art. 34, inciso 31, da Constituição de 1891).

Só em 1934, no art. 166 da Constituição de 16 de julho, é que a faixa de segurança foi largada para 100 km, inaugurando-se o sistema de submeter à aprovação do Conselho de Segurança Nacional, como exigência de defesa da Nação, todo e qualquer ato concernente à concessão de terras, à abertura de vias de comunicação e instalação de indústrias, cujas atividades pudessem interessar à segurança nacional.

Continuava, todavia, no regime constitucional renovado em 1934, o domínio nacional sobre as terras devolutas situadas nos 66 km da faixa de fronteira. Isso, em decorrência do art. 20, inciso 1.º da Constituição de 1934: "são do domínio da União, 1.º os bens que a esta pertencem, nos termos das leis atualmente em vigor", Não haviam sido ainda revogados o art. 1.º da Lei n.º 601 e o art. 82 do Decreto n.º 1.318.

Passou, portanto, de 16 de julho de 1934 em diante, a haver distinção entre a faixa de segurança (100 km) e faixa de fronteiras (66 km). Na primeira, cogitava-se de medidas cautelárias de defesa nacional. Na segunda, dava-se ênfase ao direito dominial da União sobre as terras devolutas integrantes da faixa de fronteira.

Esse regime perdurou durante a vigência da carta constitucional de 10 de novembro de 1937. Com uma novidade: a faixa de segurança foi ampliada para 150 km (art. 165). Mantinha-se, contudo, o domínio federal sobre as terras devolutas situadas na faixa de 66 km da fronteira (art. 36, letra a).

Somente com a Constituição de 18 de setembro de 1946, atualmente em vigor, essa sistemática foi alterada. O texto constitucional deixou ao cuidado da lei ordinária a especificação das zonas indispensáveis à defesa nacional. Diz o seu art. 180, § 1.º: "a lei especificará as zonas indispensáveis à defesa nacional, regulará sua utilização e assegurará nas indústrias nela situadas a predominância de capitais e trabalhadores brasileiros". Sendo certo que, pelo texto da mesma Constituição de 1946, art. 34: "incluem-se, entre os bens da União: 2.º a porção de terras devolutas indispensável à defesa das fronteiras, a fortificações, construções militares e estrada de ferro".

Ao entrar em vigor a Constituição de 18 de setembro de 1946, já estavam revogadas a Lei n.º 601 de 1850 e o Decreto n.º 1.318 de 1854, pelo Decreto-lei n.º 9.760.

de 5 de setembro de 1946, que deu novo regime jurídico às terras devolutas federais, entre as quais sempre estiveram as terras devolutas da faixa de fronteiras. Dispõe esse Decreto nº 9.760, em seu art. 1.º, letra e: incluem-se entre os bens imóveis da União, a porção de terras devolutas que forem indispensáveis para a defesa da fronteira, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais”.

Perfeitamente afinado com os transcritos dispositivos do art. 180, § 1.º, da Constituição de 1946 e do art. 1.º, letra e, do Decreto-lei nº 9.760, e, mesmo, atendendo ao que ambos prometiam, a Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955, editou em seu art. 2.º: “é considerada zona indispensável à defesa do país, a faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória do território nacional, cabendo à União a sua demarcação”.

Segue-se disso tudo que todas as terras devolutas existentes dentro dessa faixa de 150 km pertencem à União, por força do art. 34, inciso 2.º, da Constituição federal de 1946.

Depois do Decreto-lei nº 9.760, que deu nova sistemática às terras devolutas federais, e depois da Constituição federal de 1946, art. 180, § 1.º, ambos completados pelo art. 2.º da Lei nº 2.597, não é mais possível falar-se em faixa de fronteira de 66 km. Passou essa faixa a ser de 150 km. E, diante do art. 34, inciso 2.º, da Constituição de 1946 e do mesmo art. 2.º da Lei nº 2.597, incluem-se entre os bens da União todas as terras devolutas existentes na faixa de 150 km ao longo da fronteira do Brasil.

Não se deve mais distinguir, por inútil a distinção, entre faixa de fronteira e zona de segurança. Hoje, faixa de fronteira e zona de segurança, ambas se confundem, coincidem e identificam na fita de 150 km de largo, que orla o corpo inteiro da Nação.

Perfeitamente ao corrente de tudo isso, o Estatuto da Terra trouxe os dois dispositivos seguintes, citados somente quanto ao que pode relacionar-se com as zonas fronteiriças. O artigo 11, segundo o qual está o IBRA investido de poderes de representação da União, para promover a discriminação das terras devolutas federais, com autoridades para reconhecer as posses legítimas, manifestadas através de cultura efetiva e morada habitual, bem como para incorporar ao patrimônio público as terras devolutas ilegalmente ocupadas e as que se encontrarem desocupadas. E o § 1º desse mesmo artigo, frente ao qual, em razão de convênios com os Estados e Municípios, iguais poderes serão atribuídos ao IBRA, quanto às terras devolutas estaduais e municipais, *respeitado o regime jurídico próprio das terras situadas na faixa da fronteira nacional*.

Tais terras, se devolutas, são federais. Não são estaduais nem municipais. Sobre elas tem o IBRA por disposição expressa da lei, independentemente de declaração de área prioritária, competência exclusiva para caracterizá-las, individualizá-las, discriminá-las, demarcá-las, titulá-las ou incorporá-las ao seu patrimônio, a fim de se aplicar aos objetivos que constituem as altas finalidades do Estatuto da Terra. A esse propósito, estão as atribuições do Serviço do Patrimônio da União, especificadas no Decreto-lei 9.760, transferidas para o IBRA.

Foi, já se vê, com inteira propriedade e no propósito manifesto de desvanecer quaisquer dúvidas, que a Lei nº 4.947, esclareceu competir “ao IBRA tomar as providências administrativas e promover as judiciais, concernentes à discriminação das terras devolutas

existentes no Distrito Federal, nos Territórios Federais e na faixa de 150 km ao longo das fronteiras do país, respeitado o disposto na Lei n.º 2.597, de 12 de setembro de 1955.”

O art. 5.º da Lei n.º 4.947 e o art. 2.º da Lei n.º 2.597 explicam o art. 34 inciso 2.º da Constituição federal.

Muitos Estados brasileiros atribuíram aos seus Municípios, através de disposições especiais de lei, determinado patrimônio devoluto a ser aplicado à satisfação de certos interesses municipais. Só um Estado, o de S. Paulo, tomou como regra geral transferir ao patrimônio municipal a propriedade das terras devolutas fechadas por um círculo cujo raio se mede do ponto central da respectiva sede. Hoje, este raio é de 12 km para o município da Capital, medido da Praça da Sé, e de 8 km para os municípios do interior, medido do centro da cidade, determinado por postura municipal. (Decreto-lei n.º 14.916, de 6 de agosto de 1945, que é a Lei Paulista de Terras.)

O Estatuto da Terra ensaiou dar uniformidade ao tratamento estadual e municipal do problema do seu patrimônio devoluto. Antes, porém, vejamos como se apura tal patrimônio.

3.º — *Apuração das terras devolutas.* O caráter devoluto de uma determinada gleba de terras precisa ser, em processo próprio, declarado pela autoridade competente. Se se tratar de terra devoluta ocupada com cultura efetiva e morada habitual, necessitará o poder público, seu proprietário, de um título a fim de, por seu turno, titular o ocupante. Se se tratar de terra devoluta vaga, necessitará o poder público, seu proprietário, de um título a fim de incorporá-la ao próprio patrimônio. Essa autoridade competente atua no processo administrativo ou judicial que se chama discriminação de terras devolutas. A ação de discriminação de terras devolutas tem duplo objetivo: declarar o caráter devoluto, isto é, público da área discriminada e separá-la das áreas particulares fronteiras. É, como se vê, aplicação específica às terras devolutas, da ação de demarcação do direito comum. Tem esta seu fundamento no art. 569 do Código Civil: “todo proprietário pode obrigar o seu confinante a proceder com ele à demarcação entre os dois prédios”. A ação de demarcação, segundo o artigo 415 do Código do Processo Civil, compete “ao proprietário ou condômino de um prédio contra os possuidores do prédio confinante, para a fixação de rumos novos ou aviventação dos existentes”. Prédio é a expressão técnica com que em direito são designados os bens de raiz, os bens fundiários, os imóveis. Discriminação de terras devolutas é, portanto, demarcação de terras devolutas, separando-as das terras particulares vizinhas. Poder público e particular confrontante aí estão, no processo de discriminação de terras devolutas, a fixar a respectiva posição jurídica nascida do quase contrato de vizinhança.

O processo administrativo de discriminação de terras devolutas constitui-se, já se vê, num acordo entre o poder público e o particular confrontante, homologado por despacho da autoridade administrativa. Terminará o processo judicial por uma sentença definitiva com trânsito em julgado, sentença atributiva de domínio e oponível contra todos. A opção pelo processo administrativo ou pelo processo judicial de discriminação de terras devolutas, antes de ser um fenômeno jurídico é um fenômeno econômico. Para as terras desvalorizadas, longínquas, dificilmente aproveitáveis, é possível que o processo

administrativo de discriminação seja aceito pelo particular confrontante, possibilitando-se a lavratura de um termo administrativo de acôrdo, em que poder público e particular mutuamente se compareçam e aceitem os limites caracterizadores das glebas devolutas e das áreas particulares vizinhas. Sob a vigência da Lei n.º 601, por exemplo, era administrativo o procedimento de juiz comissário e do inspetor de medições. Preceituava o art. 10 da Lei n.º 601: "o Governôo proverá o modo prático de extremar o domínio público do particular, segundo as regras acima estabelecidas, incumbindo a sua execução às autoridades que julgar mais convenientes ou a comissários especiais *os quais procederão administrativamente*, fazendo decidir por árbitros as questões e dúvidas de fato, e dando de suas próprias decisões recurso para o Presidente da Província do qual o haverá também para o governôo".

Hoje, o processo discriminatório de terras devolutas é judicial, por força de lei federal de natureza processual. É a Lei n.º 3.081, de 22 de dezembro de 1956. Contendo matéria processual de competência legislativa federal, por força da Constituição, impõe-se a Lei n.º 3.081 à União e aos Estados. Quanto aos Estados, estão revogados todos os dispositivos das leis estaduais disciplinadoras do processo misto ou judicial discriminatório. Ressalve-se, todavia, o processo discriminatório administrativo estadual, realizável por simples avença entre o Estado-membro e o particular, processo este que ao Estado é sempre licito adotar, eis que é do âmbito de sua economia administrativa em que lei federal alguma pode imiscuir-se. Quanto à União, estão revogados pela Lei n.º 3.081 todos os dispositivos do Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, reguladores do processo administrativo e do processo judicial de discriminação de terras devolutas.

Mas a Lei n.º 3.081, de 1956, traz o gravíssimo inconveniente de determinar o uso da ação *discriminatória para tôdas as terras públicas*. Isto é um grande mal: perturba, evidentemente, a defesa judicial dos próprios territoriais, que também são terras públicas. Ação de discriminação de terras só deve ser aplicada para apuração, caracterização e separação de terras devolutas. Únicamente de terras devolutas. Para estas exclusivamente, é que se justifica o tresdobramento do processo discriminatório em: chamamento dos réus à instância para exibição de seus títulos; processo contencioso dominial; fase demarcatória final. Eis que o poder público não tem um título sobre suas terras devolutas, que só se podem apurar, excluindo-se as terras particulares. justifica-se que a discriminação de terra devoluta comece com o chamamento dos particulares para que venham à instância judicial munido de seus títulos. Só após essa exibição dos títulos interessados, é que a Fazenda Pública, autora da ação discriminatória, irá estudar os títulos exibidos, e, porventura concluir que não constituem êles prova de domínio particular sobre tôda ou sobre parte da área pretendidamente coberta por tais títulos, tratando-se, assim, de terras devolutas, que como tal deverão ser declaradas e discriminadas, isto é, separadas das terras particulares vizinhas. É curioso, portanto, que ao traçar a disciplina do processo judicial de discriminação de terras devolutas, a Lei n.º 3.081 obrigue a Fazenda Pública autorar, a instruir o pedido inicial com provas da existência de terras do patrimônio público. É evidente que se a autora exhibe tais provas de domínio público, será absurdo mandar que os réus exibam prova de domínio particular (art. 5.º da Lei n.º 3.081). A autora poderia, isto sim, produzir a prova de seu domínio sobre os próprios territoriais já tombados do patrimônio público. E o inconveniente da Lei n.º 3.081 vai muito mais longe, porque obriga o poder público, para simples demarcação ou desocupação de um próprio territorial, a chamar os confrontantes e ocupantes com seus títulos, para só depois entrar na fase

contenciosa, sujeita a todos os seus recursos e muito depois, passar à fase final demarcatória, numa procrastinação evidentemente nociva à defesa pronta e enérgica dos bens públicos fundiários. Já não haverá simples inconveniência, mas equívoco manifesto, no dispositivo da Lei n.º 3.081, quando diz no seu art. 2.º § 2.º, “a prova da existência de terras de patrimônio público, quando a ação fôr intentada pela União Federal, deverá deixar evidente que o caso se enquadra na enumeração constante do art. 1.º, letras a e l do Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946”. Ora, êsse artigo 1.º nas suas letras indicadas, oferece um elemento de bens imóveis da União. Dos bens imóveis federais, aí exemplificados, jamais poderão ser objeto de ação discriminatória: os terrenos de marinha e acrescidos, os marginais de rios navegáveis em territórios federais e na faixa de fronteira: porque todos êles j: têm caracterização certa, sendo suficiente medi-los e demarcá-los. Obviamente, não poderão ser objeto de discriminatória, por não serem próprios territoriais, as estradas de ferro, as instalações portuárias, telégrafos, telefones, fábricas, oficinas, arsenais, fortalezas, fortificações, construções militares e etc.. Evidentemente, o cuidado que o legislador brasileiro sempre pôs na elaboração da norma jurídica, concernente às terras públicas, desmaiou na Lei n.º 3.081, de 1956.

O processo judicial estabelecido pela Lei n.º 3.081, atende plenamente aos seus objetivos. Dada a natureza do debate e o volume da prova, está claro que o perímetro discriminando não deverá ser muito extenso, devendo a escolha recair em áreas caracterizadas por acidentes naturais (espigões divisores de águas e cursos de rios) geralmente delimitadores de glebas integras.

Ponto importante para a futura prova a ser produzida na ação de discriminação, do maior interesse para a autora, é a indicação dos ocupantes e a descrição, tão precisa quanto possível, de suas ocupações, expressas em cultura efetiva e morada habitual. Devendo tudo isso constar de um memorial de caminamento prévio, um levantamento expedito da poligonal indicadora do perímetro discriminando. Êsse documento, que entra no processo de discriminação de terras devolutas, instruindo a petição inicial, é, por assim falar, a peça de resistência do feito. Sobre êle irá manobrar a futura perícia técnica, na verificação fotográfica do estado de fato em que os possuidores estão sendo tarrafeados na área em discrimine. É claro que ao prudente arbitrio da autoridade reserva-se a escolha dêsse perímetro, segundo o aconselharem as circunstâncias sociais e econômicas. Analisada panoramicamente, a ação discriminatória de terras devolutas, nada mais é que um processo de que lança mão a autoridade pública para escoimar títulos e legitimar ocupações em regiões determinadas.

O Estatuto da Terra, ao investir o IBRA de poderes de representação da União, para promover a discriminação de terras devolutas federais, restabeleceu a instância administrativa disciplinada pelo Decreto-lei n.º 9.760, de 1946. Justifica-se a providência. Em face a Lei n.º 3.081, essa instância administrativa discriminatória, para a União, estava revogada. Cumpria revigorá-la, pois é possível que nas áreas pioneiras dos territórios federais e da faixa de fronteira, o processo administrativo de discriminação tenha alguma utilidade. Será uma tentativa de conciliação, sempre cabível antes de ingressar-se no juízo contencioso de deslinde das terras devolutas federais. Será possível discriminar administrativamente terras ainda não alcançadas pela valorização excessiva, o que significará louvável simplificação do processo de apuração de títulos e legitimação de ocupações desordenadas. É possível até que êste acôrdo válido para as partes o seja também para os terceiros, convocados por anúncios públicos. Constituirá uma transação preventiva de litígios,

mediante concessões mútuas, onde, na expressão da lei civil, não se transmitem mas apenas se declaram ou reconhecem direitos.

Será bom, em resumo, restabelecer-se a vigência do princípio deslembado pela Lei nº 3.031: *ação discriminatória de terras só se aplica a terras devolutas*. Para apuração individualização e demarcação dos demais bens públicos territoriais, utilize-se o processo comum da ação de demarcação de terras, versão moderna da *actio finium regundorum* do velho direito romano. Era o que dispunha com grande lucidez o Decreto-lei nº 9.760: “*aos bens imóveis da União quando indevidamente ocupados, invadidos, turbados na posse, ameaçados de perigos, ou confundidos nas suas limitações, cabem os remédios de direito comum*”.

O art. 11 do Estatuto da Terra investe o IBRA de poderes de representação da União para promover a discriminação das terras devolutas federais. Essa representação cabia, antes da vigência do Estatuto, ao Serviço do Patrimônio da União. Instrumento, por excelência, de reforma agrária, não poderia tal competência discriminatória das terras devolutas federais deixar de estar nas mãos do IBRA. Já quanto às terras devolutas estaduais e municipais, tal competência poderá ser atribuída ao IBRA através de convênios celebrados com os Estados e Municípios. Só então será possível realizar-se aquela idéia programada no parágrafo 2.º do referido art. 11 do Estatuto da Terra: “tanto quanto possível, o IBRA imprimirá ao instituto das terras devolutas orientação tendente a harmonizar as peculiaridades regionais com os altos interesses do desbravamento, através da colonização racional, visando a erradicar os males do minifúndio e do latifúndio”. Pretende-se, já se vê, corrigir o tratamento vário e múltiplo que ao instituto das terras devolutas tem dado os Estados brasileiros, desde a vigência do art. 64 da Constituição federal de 1891, o que de certa forma tem obstaculizado o aproveitamento de nossos vazios demográficos e dificultado o perfeito ajustamento de nossa fronteira econômica à nossa fronteira política.

A Lei nº 4.947, de 1966, em seu art. 8.º, admite que, mediante convênios com o IBRA, seja delegada aos Estados competência para reconhecer as posses legítimas e expedir, em nome da autarquia ou da União, os respectivos títulos de domínio, desde que sejam respeitados os critérios estabelecidos no Estatuto da Terra. É claro que a atribuição delegada aos Estados de reconhecer posses e expedir títulos sobre terras federais, não envolve transferência da competência discriminatória de terras devolutas da União. A competência a que se refere o dispositivo em aprêço deverá, desde logo, ser afastada quanto às terras do Distrito Federal e dos Territórios Federais. É óbvio que, para estas circunscrições, não pode haver atribuição alguma delegável a Estados-membros, uma vez que totalmente estranhos são eles às mesmas circunscrições. A competência de que cogita o art. 8.º em aprêço, pode referir-se, por exemplo, aos Estados fronteiriços cujos territórios são cortados pela linha ideal traçada a 150 km ao longo da fronteira continental. A estes Estados poderá ser delegada competência para, quanto aos próprios federais possivelmente situados na faixa fronteiriça, reconhecer as posses legítimas de particulares, e se o interesse público sugerir, titular em nome do IBRA ou da União os respectivos posseiros. É evidente que a delegação admitida no art. 8.º da Lei nº 4.947 pode se aplicar a qualquer Estado onde haja próprios territoriais federais ocupados por particulares. Para isso, manda a lei que se respeitem os critérios estabelecidos no Estatuto da Terra. Um desses critérios é o financeiro. Depois de afirmar que, mediante acôrdo

com a União, os Estados poderão encarregar funcionários federais da execução de leis e serviços estaduais ou de atos e decisões de suas autoridades, pertinentes aos problemas rurais, diz o Estatuto da Terra que "reciprocamente, a União poderá, em matéria de sua competência cometer a funcionários estaduais, encargos análogos, provendo às necessárias despesas, de conformidade com o disposto no parágrafo 3.º do art. 18 da Constituição federal". Os demais critérios estabelecidos pelo Estatuto para o reconhecimento das posses e titulação dos respectivos posseiros, são de natureza jurídica. Estão eles indicados nos artigos 24 e 25 do Estatuto da Terra, no passo em que manda que as terras destinadas à reforma agrária, sejam distribuídas, sob forma de propriedade familiar, a agricultores, cujos imóveis sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e de sua família ou em glebas destinadas à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agro-industrial, por associações de agricultores organizadas em regime cooperativo. E essa distribuição de terras será feita na ordem de preferência indicada no art. 25 do Estatuto: 1º, ao proprietário do imóvel desapropriando que queira explorar a parcela que lhe couber; 2º, aos que trabalhem no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários; 3º, aos agricultores cujos imóveis não alcancem a dimensão da propriedade familiar; 4º, ou cujos imóveis sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e de sua família; 5º, aos tecnicamente habilitados ou que tenham comprovada competência para a prática de atividades agrícolas.

Diga-se, entre parêntesis, que êsses artigos 24 e 25 do Estatuto estão longe da perfeição. Em primeiro lugar, as providências dos incisos 4.º e 5.º do art. 24 não cabem na distribuição de terras a que se reporta a cabeça do artigo. De fato, não serão distribuídas a particulares, mas deverão permanecer no patrimônio público, as terras destinadas à realização de atividades de demonstração educativa, de pesquisa, experimentação, assistência técnica e organização de colônias-escolas. Muito menos serão distribuídas as terras destinadas a reflorestamento ou conservação de reservas florestais a cargo da União, dos Estados e dos Municípios. Quanto ao art. 25, há no seu inciso 1º um erro de impressão pelo menos dez vezes corrigido e dez vezes renascido, durante a elaboração do Estatuto, o termo *desapropriado* ai figura erradamente, em lugar do termo correto *desapropriando*. Os incisos 3.º e 4.º desse artigo 25 empregam a expressão *propriedade*, usando-a na significação vulgar de bens de raiz. Ora, o legislador tem linguagem técnica própria, não pode usar termos vulgares, do linguajar popular. A qualquer um de nós será lícito dizer que tem uma propriedade rural para vender. Já o legislador dirá, em linguagem escorreita, que há um imóvel rural para ser vendido.

Quanto às terras devolutas, os poderes discriminatórios do IBRA outorgados pelo Estatuto da Terra, são poderes de representação, autêntico mandato legal para discriminar, em nome da União suas terras devolutas, extremando-as das terras particulares e para, por via de consequência, também em nome da União reconhecer as posses dos particulares e conceder-lhes o respectivo título de domínio, desde que tais posses se manifestem em cultura efetiva e morada habitual. Já quanto às terras devolutas estaduais e municipais, os poderes do IBRA têm origem na convenção, isto é, no contrato, e são, por igual, poderes de representação para o exercício das mesmas atribuições de discriminar terras devolutas, reconhecer posses nelas instaladas e titular os respectivos posseiros. Não deixam tais terras de ser federais, no primeiro caso; estaduais ou municipais, no segundo. Não passam elas para o patrimônio da Autarquia. O Estatuto da Terra resguardou a legislação nacional disciplinadora do instituto das terras devolutas federais,

mandando respeitar, na discriminação das estaduais e municipais, a legislação local, o regime jurídico próprio das terras situadas na faixa da fronteira nacional, bem como a atividade dos órgãos e valorização regional. Essa legislação local que o Estatuto manda respeitar, são as leis estaduais de terras cujos dispositivos serão aplicados quanto à aquisição de domínio particular. Disciplinar esta aquisição é matéria de competência dos Estados-membros, implícita na atribuição constitucional de gerir o respectivo patrimônio. Todavia o processo judicial de discriminação é federal. É como se viu o processo instaurado pela Lei n.º 3.081, de 1956.

Pode-se, numa rápida síntese do citado Decreto n.º 9.760, resumir o processo administrativo de discriminação revigorado pelo Estatuto da Terra, quanto às terras devolutas federais, que são as situadas no Distrito Federal, nos territórios federais e na faixa de 150 km ao longo das fronteiras nacionais. Escolhido o perímetro discriminando, preferivelmente caracterizado por acidentes naturais e não muito densamente povoado, elabora-se o reconhecimento prévio do mesmo perímetro, por engenheiro ou agrimensor com exercício no IBRA, de cujo relatório ou memorial descritivo há de constar: a) as características do perímetro com sua continência certa ou aproximada; b) as propriedades e posses nele localizadas ou a ele confinantes, com os nomes e residências dos respectivos proprietários ou possuidores, segundo informações colhidas com os próprios interessados ou com terceiros; c) as criações, benfeitorias e culturas, ou quaisquer manifestações evidentes de ocupação da terra; d) em *croquis*, tão circunstanciado quanto possível, a localização dos elementos especificados nas letras anteriores; e) quaisquer outras informações que colhêr no local.

Munido desses dados, o procurador do IBRA, acompanhado do engenheiro ou agrimensor, autor do memorial de caminhamento prévio, abrirá a primeira diligência em que os interessados, já citados por carta e por editais, com o prazo de 60 dias, apresentarão seus documentos ou indicarão as provas em que se fundam seus direitos dominiais ou possessórios.

Organizados os autos e examinados estes pela procuradoria do IBRA, passa-se à segunda diligência, que terá por objeto a audiência dos interessados, de lado a lado, o acordo que entre eles se firmar sobre as propriedades e posses, que forem reconhecidas, o registro dos que são excluídos do processo, por não haverem chegado a acordo ou serem revêis, e a designação do ponto de partida dos trabalhos topográficos. Terá então o engenheiro ou agrimensor, elementos para proceder aos trabalhos de campo, trabalho de levantamento geral das terras, sua medição e demarcação, separando as terras devolutas da União das terras particulares. Da União são as terras que não estejam no patrimônio privado por força de lei, sentença ou contrato e principalmente, em razão de posse contínua e incontestada, com justo título e boa-fé, por prazo superior a vinte anos; ou posse pacífica e ininterrupta, por trinta anos, independentemente de justo título e boa-fé.

Para cada interessado redigir-se-á termo à parte, contendo a descrição das linhas e enumeração dos marcos divisórios, culturas e mais especificações constantes da planta geral e do relatório do agrimensor. De tudo lavrar-se-á auto solene circunstanciado, em que as partes de lado a lado reconheçam e aceitem, em todos os seus atos, dizeres e operações, a discriminação feita, extraindo-se, por fim, carta de sentença para a competente transcrição no registro imobiliário de situação de gleba titulada.

Quanto ao processo judicial de discriminação de terras devolutas federais, normatizado pelo mesmo Decreto-lei nº 9.760, está êle inteiramente substituído pelo procedimento regulado pela Lei nº 3.081, de 1956. Escolhido o perímetro discriminando, indica-se o mesmo em mapa expedito, em que se consignem alguns pontos e linhas fixas do solo, para razoável individuação do mesmo perímetro. Esse mapa será completado por memorial descritivo das ocupações encontradas nas terras, descrevendo-se as posses ou presumíveis propriedades com a individuação dos ocupantes, mencionadas as moradias, culturas, benfeitorias, matas e capoeiras. Com êsses elementos, a procuradoria do IBRA formulará a petição inicial ao juízo da situação da totalidade ou maior parte da área a discriminar, pedindo a citação pessoal dos interessados encontrados no perímetro e dos confrontantes, bem como, por edital com prazo de 30 dias, a citação dos interessados ausentes ou desconhecidos, incluídas nas citações as mulheres dos interessados que forem casados. É a primeira fase da ação judicial de discriminação de terras devolutas, a fase do chamamento à instância.

Têm os interessados 30 dias para levar a juízo os seus títulos devidamente filiados, para prova de alegação de domínio particular das terras ocupadas. Organizados os autos, estudados êles pela procuradoria do IBRA, esta, caso não se convença da prova produzida pelos interessados, rearticulará a petição inicial, especificando já agora as terras que deverão ser declaradas devolutas e de propriedade da União. Inicia-se, então, a fase contenciosa, com os atos e termos processuais subseqüentes da contestação, despacho saneador, audiência de instrução de julgamento, obedecido o rito ordinário da lei processual, proferindo-se sentença final com recurso de apelação para o tribunal superior em ambos os efeitos suspensivo e devolutivo.

Transitada em julgado a sentença, passa-se à terceira e derradeira fase da ação judicial de discriminação de terras devolutas, a fase demarcatória. Já estará a esta altura amplamente debatido o direito das partes e conhecida a continência das glebas pretendidas por todos os interessados. A demarcação, com as cautelas e providências do processo comum, finda por uma sentença homologatória. Tanto a sentença judicial proferida na fase contenciosa, como a sentença homologatória da demarcação, serão transcritas no registro de imóveis da comarca de situação das terras discriminadas, arquivando-se em cartório uma via do memorial topográfico.

Tem a União com essas transcrições o seu próprio título de domínio sobre as terras devolutas objetivadas pela ação discriminatória. Poderá então dispor das terras apuradas. As terras devolutas, vagas ou ilegitimamente ocupadas, serão incorporadas ao patrimônio público para futuras aplicações sugeridas pelo interesse da coletividade. Quanto às legitimamente ocupadas, isto é, ocupadas com cultura efetiva e morada habitual do posseiro ou do seu proposto, só serão incorporadas ao patrimônio da União para que esta possa, em seguida, titular os respectivos posseiros, através do processo administrativo de legitimação de posse. É claro que nas ações judiciais de discriminação de terras devolutas estaduais, que o IBRA ajuizar, como representante convencional dos Estados, os interessados farão, nos termos da lei estadual de terras, a prova do domínio particular. Há de ser respeitada a legislação local, diz o art. 11, § 1º, do Estatuto da Terra. Quanto às terras devolutas municipais, respeitar-se-ão as posturas municipais ou a lei específica, que vigorar para a conceituação das terras devolutas pelo Estado transferidas ao Município, ou a lei de organização municipal, no que fôr explícita quanto ao patrimônio devoluto das comunas.

Nada obsta, entre parêntesis, que o IBRA receba, em convenção expressa, poderes da União, dos Estados e Municípios, para apurar e demarcar próprios federais, estaduais ou municipais, possivelmente intrusados ou confundidos com bens imóveis particulares, para o efeito de aplicá-los aos objetivos da reforma agrária. Aqui o procedimento judicial a ser obedecido, é o comum no Código de Processo Civil. Tratam-se de próprios territoriais sobre os quais o poder público já tem o seu título de domínio. Não terá que examinar, como no caso das terras devolutas, os títulos dos particulares para, por exclusão, concluir tratar-se de bens públicos. Poderá instruir a petição inicial com esse título de domínio, competentemente transcrito no registro de imóveis, título resultante da lei, da sentença ou do contrato.

4º — *Legitimação de posse sobre terras devolutas.* Declarado o caráter devoluto de determinada gleba de terras e transcrito no registro imobiliário o título da pessoa jurídica de direito público, proprietária da mesma gleba, isto é, o termo de acôrdo, na discriminação administrativa ou a sentença definitiva, no processo judicial discriminatório, providências de duas ordens serão tomadas. Incorporar-se-ão ao patrimônio público as terras devolutas vagas ou ilegalmente ocupadas, fazendo despejar estas últimas. Admitir-se-ão os legítimos ocupantes de terras devolutas, vale dizer, os ocupantes com cultura efetiva e morada habitual, a legitimarem suas respectivas posses para o fim de obterem o competente título de domínio. O processo administrativo de legitimação de posse constitui a verdadeira finalidade a que visa o poder público, ao exercitar a atividade discriminadora de terras devolutas. Ao propor uma ação de discriminação de terras, o poder público não está animado do espírito privatista de adquirente de terras. O Estado não propõe discriminação de terras devolutas para enriquecer o seu próprio patrimônio, mas principalmente para regularizar a situação dos posseiros aí localizados. Somente as terras devolutas vagas, desocupadas, desqueridas ou ilegalmente ocupadas, é que serão incorporadas ao patrimônio público para serem aplicadas nas diversas finalidades de interesse social.

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

Dada a importância desse objetivo, convém que o procedimento administrativo de legitimação de posse seja de iniciativa da fazenda pública, autora da discriminatória. As posses serão meticulosamente levantadas pelo agrimensor ou engenheiro na discriminação administrativa, ou pelo perito técnico nomeado pelo Juiz, na ação judicial. Celebrado o acôrdo ou transitado em julgado a sentença, já se tem as ocupações convenientemente levantadas com vistas à futura legitimação de posse. O perímetro apontado como devoluto será descrito em plano geral elaborado por agrimensor. Dêste plano geral constarão: as glebas julgadas particulares; o levantamento das terras encontradas vagas ou não ocupadas legitimamente, terras essas a serem tombadas e incorporadas, como bens públicos patrimoniais, isto é, como próprios; as glebas devolutas possuídas legalmente, com o rol dos possuidores em condições de obterem título de domínio, indicando-se-lhes a nacio-

nalidade, o estado civil, a residência, a extensão das respectivas posses, com a descrição das divisas e confrontações; o valor das terras; bem como a caracterização das benfeitorias, culturas e criações.

Tal plano geral será, através de edital, levado ao conhecimento de todos os interessados, para que, no prazo que lhes houver sido assinado, apresentem reclamações. A autoridade que acolher tais reclamações mandará que, nesse sentido, se modifique o plano geral. Caso contrário, ou não havendo impugnação, a autoridade reconhecerá como legítimas as posses expressas em cultura efetiva e morada habitual, determinando a expedição dos títulos de domínio, uma vez pagas as taxas, custas *pro rata* e emolumentos devidos, nos termos das tabelas periódicamente expedidas.

Releva notar que o posseiro de terra devoluta, com cultura efetiva e morada habitual, por disposição das leis brasileiras de terras, tem direito ao título de domínio a ser expedido pelo poder público titular do direito de propriedade sobre tais terras, desde que determinada gleba de terras, possuída com tais requisitos, não esteja reservada a alguma aplicação de interesse público, verterá obrigatoriamente para o patrimônio privado, em toda a extensão efetivamente possuída. Isso é uma constante na disciplina legal específica. Pode-se afirmar que o possuidor legítimo de terras declaradas devolutas é delas proprietário putativo. Tem direito ao legítimo título de domínio, eis que reúne as condições legais para obtê-lo. Isto está afirmado no Estatuto da Terra que, ao tratar da distribuição de terras desapropriadas para os fins de reforma agrária, e de todas aquelas que, a qualquer título, vierem a ser incorporadas ao patrimônio do IBRA, manda que seja *respeitada a ocupação das terras devolutas federais manifestada em cultura efetiva e morada habitual* (art. 25). Isto significa que não serão distribuídas a terceiros as terras devolutas federais ocupadas com cultura e moradia: serão incorporadas ao patrimônio público só para o efeito de titular-se, imediatamente depois, o posseiro. Essa titulação nada tem a ver com o módulo, isto é, com a área da propriedade familiar a ser distribuída pelo IBRA — aquela área que, pessoalmente explorada pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico.

Essa regra sofre duas únicas exceções. A primeira é a do inciso 2º art. 97 do Estatuto da Terra, quando diz: "todo trabalhador agrícola que, na data da presente lei, tiver ocupado, por um ano, terras devolutas, terá preferência para adquirir um lote na dimensão do módulo de propriedade rural, que fôr estabelecido para a região". A segunda exceção é a do art. 98 do Estatuto da Terra, onde se regula o usucapião *pro labore*, admitido para área não excedente de 100 ha, nos termos do art. 156, § 3º da Constituição federal, com a redação que lhe deu a emenda nº 10. No primeiro caso, há uma ocupação, pelo prazo mínimo de um ano, anterior à vigência do Estatuto. No segundo, exige-se posse decenal ininterrupta, de possuidor, que não seja proprietário rural nem urbano, e não sofra oposição nem reconheça a existência de domínio alheio. Em ambas as exceções há uma ocupação liberalizada quanto ao tempo, em condições especiais, de forma a justificar a restrição à área do módulo ou à área de 100 ha.

O título de domínio expedido em favor do antigo posseiro de terra devoluta, e já agora seu proprietário, será levado ao registro geral de imóveis da comarca de situação das terras tituladas, incorporando-se assim a gleba à grande massa da propriedade imóvel particular.

Completa-se, destarte, a importante tarefa discriminadora que compete ao poder público, escoimando, por iniciativa própria, títulos dominicais imperfeitos, tornando certa a propriedade de terras ocupadas ao impeto pioneiro. É evidente que se o poder público omitir-se de todo ou não acelerar, na ação de discriminação de terras, o processo de nobilitação da posse do imóvel, esta se desenvolverá lentamente, nesse longo atrito jurídico, de iniciativa privada, em que se debate a detenção do solo, nas ações possessórias, de usucapião, demarcação, divisão e partilha — tôdas elas ajuizadas ao sabor de interesses privados inconstantes, arrítmicos e vários.

O poder público federal e estadual, através de legislação própria, tem em casos especiais liberalizado a concessão de título de domínio, reconhecida que seja a posse longa, pacífica e mansa dos ocupantes de determinados próprios territoriais não utilizados no serviço público. Tal processo de reconhecer posse e titular ocupantes, nada tem a ver com a ação discriminatória de terras devolutas e titulação dos respectivos posseiros com cultura e moradia. O caso mais saliente, na órbita federal, é o da Fazenda Nacional de Santa Cruz. Está aí um próprio federal extenso, em grande parte aforado, arrendado e em parte maior, possuído ou simplesmente detido por particulares. É claro que a êsse próprio federal não se aplica a legislação sobre terras devolutas, mesmo porque a Fazenda Nacional de Santa Cruz já havia sido descrita, caracterizada e incorporada ao patrimônio da coroa, por decreto de 25 de novembro de 1830, anteriormente, portanto, à normatização do instituto das terras devolutas, instituto que nasceu no dia 18 de setembro de 1850.

Algumas leis estaduais e federais admitem o aforamento de terras devolutas. Está aí uma providência desaconselhável. Somente em casos excepcionais o aforamento de terras públicas deveria ser admitido. O interesse social exige a propriedade plena da terra em mãos do particular, sem as peias e restrições que, por definição, o regime enfiteutico impõe ao titular do domínio útil. Mesmo na faixa de fronteira, as desvantagens do regime de aforamento de terras são evidentes. Melhor será que as providências acauteladoras do interesse nacional visem somente ao número, à nacionalidade e às atividades dos proprietários fundiários aí localizados.

O regime de aforamento, nos tempos que correm, é inconveniente, sob todos os aspectos. Do ponto de vista da reformulação agrária, representa êle um sério entrave às providências de redistribuição de glebas, especialmente destinadas aos objetivos da colonização. Felizmente, na órbita federal, é evidente o processo de debilitação do instituto do aforamento, já se ensaiando, mesmo, a sua extinção. É o que permite entrever o art. 6.º da Lei n.º 4.947, de 1966. Esse texto de lei determina que o IBRA promova a extinção dos aforamentos existentes, sempre que as terras aforadas se tornem necessárias à execução dos planos de colonização e serviços correlatos. Fada a êsse artigo de lei, três hipóteses poderão surgir, cada qual delas com a sua solução específica. No primeiro caso o enfiteuta terá obedecido rigorosamente aos termos e cláusulas do contrato de empraçamento. Neste caso, se as terras aforadas forem necessárias à execução do planejamento da colonização e serviços afins, o IBRA desapropriará por interesse social o domínio útil dêsse foreiro, seguindo o processo de desapropriação disciplinada pelo Estatuto da Terra. A segunda hipótese, é a prevista no mesmo art. 4.º, § 2.º da Lei n.º 4.947, quando arma o IBRA, no que diz com as terras que lhe forem transferidas, da competência de declarar o comisso e, conseqüentemente, extinguir os aforamentos dos enfiteutas em débito, nos termos da lei, indenizadas as benfeitorias e aplicado, para

consolidação do domínio pleno, o rito sumário do art. 685 do Código de Processo Civil. Aparece aqui um caso apenas de inadimplemento contratual, por parte do enfiteuta — a hipótese do atraso no pagamento do fôro anual ou pensão que, quanto aos bens públicos federais aforados, é de 0,6% sobre o valor do domínio pleno. Este é a soma do domínio direto, que fica com a União, e do domínio útil, que passa para o foreiro; sendo certo que o domínio direto equivale a vinte foros e um laudêmio. O laudêmio é a percentagem que o titular do domínio direto recebe toda vez que há transmissão do domínio útil a terceiros. No aforamento, toda vez que o titular do domínio útil vai vendê-lo ou dá-lo em pagamento, terá que participar a transação ao titular do domínio direto, para que este, querendo, exerça o seu direito de opção, preferência ou preleção, isto é, o direito de adquirir o domínio útil, ficando assim com a propriedade plena da coisa. Se o titular do domínio direto não quiser exercer esse direito de opção, terá direito a receber do alienante o laudêmio que, no aforamento de bens imóveis federais, é de 5% sobre o valor do domínio pleno do terreno e benfeitorias. Nessa hipótese de comisso, em razão do não pagamento da pensão, o IBRA poderá declará-lo depois que o foreiro houver omitido o pagamento por três anos consecutivos, eis que a lei faculta ao foreiro revigorar o prazo, enquanto sua inadimplência perdurar por 3 anos apenas. No caso de comisso, em razão do não pagamento do fôro, as benfeitorias indenizáveis ao foreiro são as benfeitorias necessárias (art. 692, inciso 2º, do Código Civil). A terceira hipótese de extinção do aforamento objetiva toda e qualquer outra forma de inadimplemento de parte do foreiro, que rompe assim o contrato que o prende ao senhorio direto. Por exemplo, quando o foreiro vende ou dá em pagamento o domínio útil, sem fazer qualquer participação à União, titular do domínio direto, impossibilitando-a de exercer o seu direito de opção. Essa hipótese foi lembrada pelo referido art. 4.º, § 3.º, inciso 2.º, da Lei n.º 4.947, de 1966. Nesta terceira hipótese, face ao silêncio da lei, é claro que a ação de que lançará mão o IBRA, para obter a extinção do aforamento, por inadimplência do enfiteuta, será a ação ordinária de rescisão do contrato de aforamento. Ação declaratória de sua nulidade de pleno direito, na linguagem do legislador.

Nem é preciso dizer que no contrato de aforamento, quando o senhorio direto quiser vender ou dar em pagamento o seu direito de senhorio, o foreiro, terá por seu turno, o direito de preferência, passando, desde que o exerça, a proprietário pleno, uma vez que vai unir ao domínio útil, de que é titular, o domínio direto, que adquirirá com o exercício dessa preferência.

Para encurtar razões, o contrato de enfiteuse, com o sabor medieval que ainda guarda, é hoje um contrato superado. Deve ser excluído da legislação moderna. Já desempenhou o seu papel. Foi útil, quando o amanho de terras extensas e longínquas o impunha com superioridade evidente sobre o contrato de arrendamento, eis que o fôro era irrisório em cotejo com o aluguel. Mas o vínculo, que acorrenta ao senhorio direto o titular do domínio útil, é uma velharia que não se ajusta mais ao pensamento jurídico moderno além de constituir sério entrave à plena exploração da terra.

5.º — *Resumo.* Terra pública é gênero. Terra devoluta é espécie.

Na execução do Estatuto da Terra as terras públicas (próprias) não oferecem dificuldade nenhuma.

Repita-se, em rápido sumário, o que de importante existe em matéria de terras devolutas — a sua *conceituação jurídica, a sua apuração física, a legítima titulação de seus ocupantes*.

Tudo o mais é relegado para um segundo plano, como matéria puramente accidental.

Desde que, no Brasil, a propriedade particular imóvel tem duas origens (título concedido pelo Estado e apossamento efetivo da terra, levado a efeito pela iniciativa privada), a propriedade pública sobre as terras devolutas só por exclusão pode ser conceituada juridicamente e geodèsicamente apurada.

Hão de ser devolutas, de propriedade pública, aquelas terras que ainda não houverem saído do patrimônio coletivo ou por força de título legítimo, outorgado pelo poder público, ou em virtude de efetiva posse, nas condições estabelecidas na lei

Uma vez conceituado o instituto jurídico das terras devolutas, pela Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, as leis especiais subseqüentes nada têm feito que avançar a data a que devem atingir o título e a posse efetiva sobre terras devolutas, para que o titular e o simples posseiro se transmudem em seus proprietários.

Note-se, entretanto, que a prudência do legislador sempre e invariavelmente tem condicionado a existência de legítima posse de terras devolutas a dois fatores de ocorrência imprescindível: a *cultura efetiva* e a *morada habitual* do posseiro ou do seu preposto, no local da posse.

A expressão posse de terras devolutas precisa, portanto, ser hábilmente entendida. Possuidor, em direito, é aquêle que aparenta ser proprietário, sejam quais forem os meios em que tal aparência se expresse. Mas possuidor de terras devolutas só é aquêle que aparenta ser proprietário de tais terras, mantendo nela, por si ou por ato de representante, cultura efetiva e morada habitual.

O conceito genérico de possuidor é dado pelo Direito Civil, em razão de interesses privados. O conceito específico de possuidor de terras devolutas é fornecido pelo Direito Público, em razão de interesses do Estado.

A conceituação jurídica de terras devolutas é dada pelas leis federal e estaduais, pois há terras devolutas estaduais — as encontradas nas circunscrições territoriais dos Estados — e terras devolutas federais, as encontradas no Distrito Federal, nos Territórios Federais ainda não constituídos em Estados e na faixa de 150 quilômetros ao longo da fronteira continental de nosso País.

A apuração física das terras devolutas é feita no processo administrativo ou no procedimento judicial contencioso, através da ação discriminatória de terras, que só deve versar a apuração física e a separação das terras devolutas, espécie dos gêneros bens públicos.

A legítima titulação dos ocupantes de terras devolutas opera-se no processo administrativo de legitimação de posse, devendo tal titulação ser fornecida àqueles posseiros com cultura efetiva e morada habitual. Constitui essa titulação a verdadeira finalidade das leis de terras, devendo somente incorporar-se ao patrimônio público as terras devolutas vagas e ilegalmente ocupadas, a fim de que, pelos meios próprios, sejam aplicadas às diversas finalidades do interesse público.

Discriminando terras devolutas, para legitimar ocupações e titular os respectivos ocupantes, bem como para aplicar as terras vagas, o poder público, no desempenho dessa tarefa de titular posseiros e escoimar títulos de domínio, ativa a dinâmica jurídica que é a necessária superestrutura da dinâmica social e econômica.

Uma vez que as terras devolutas estaduais foram ter ao patrimônio dos Estados-membros, na Constituição federal de 24 de fevereiro de 1891, que organizou juridicamente a república, e aí foram ter no movimento centrifugo da União para os Estados — um movimento que foge do centro e é, por isso, irreversível — ideou-se, no Estatuto da Terra, ao lado da competência atribuída ao IBRA para gerir as terras devolutas federais, dar-lhe, por igual, competência para, através de convênios celebrados com os Estados, administrar as terras devolutas estaduais. Constituir-se-á destarte a autarquia de reforma agrária, no centro de operações em que a problemática brasileira das terras devolutas seja equacionadas na sua integridade, corrigindo-se as deformações que o instituto porventura possa ter sofrido em consequência da múltipla e dispersa legislação estadual. Poderá, enfim, matéria de tal importância ser tratada com aquela lucidez de vistas e unidade de propósitos que os imperecíveis interesses do Brasil aconselham e reclamam.