

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
FACULDADE DE DIREITO

CLEVERTON DE QUADROS

TERRAS DA UNIÃO ALIENADAS PELO ESTADO DO PARANÁ E UMA
PROPOSTA DE REFORMA AGRÁRIA: Gleba Catanduvas

CURITIBA

2019

CLEVERTON DE QUADROS

TERRAS DA UNIÃO ALIENADAS PELO ESTADO DO PARANÁ E UMA
PROPOSTA DE REFORMA AGRÁRIA: Gleba Catanduvas

Projeto de monografia apresentado como requisito para a obtenção de formação profissional específica e para a colação de grau da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof^a Adriana Corrêa Espíndola

CURITIBA

2019

“Do rio que tudo arrasta se diz que é violento. Mas ninguém diz violentas as margens que o comprimem” Bertolt Brecht

Na verdade, porém, por paradoxal que possa parecer, na resposta dos oprimidos à violência dos opressores é que vamos encontrar o gesto de amor. Consciente ou inconscientemente, o ato de rebelião dos oprimidos, que é tão ou quase tão violento quanto à violência que os cria, este ato dos oprimidos, sim, pode inaugurar o amor. (FREIRE, 2005, p.48)

Dedico este labor aos trabalhadores rurais Sem Terra pela coragem de lutar conta o violento latifúndio que os expropriaram. Renovo meus votos de amor e esperança a amada e querida Fernanda. E, por fim, dedico ainda a todos aqueles trabalhadores, que um dia sonharam e sonham ver seus filhos pintando a Universidade com as cores do povo.

AGRADECIMENTOS

À orientadora Prof^a. Dr^a. Adriana Corrêa Espíndola por contribuir na concretização deste trabalho através dos precisos questionamentos, os quais fizeram refletir e avançar no entendimento da temática e, especialmente, na compreensão da luta social;

Ao prof^o Dr^o José Antonio Peres Gediel pelos momentos de profunda interlocução acerca do objeto deste estudo, mas, sobretudo, pela dedicação e esperança dedicada a um simples camponês.

Ao apoio da família e dos amigos nos momentos conturbados, que contribuíram cada qual da sua maneira

Ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, juntamente, aos demais Movimentos Sociais pela consolidação do curso.

À Universidade Federal do Paraná – UFPR - por viabilizar a realização do curso por meio da assistência estudantil e incentivar o ensino, a pesquisa e a extensão;

À Universidade Federal do Paraná – UFPR – especialmente, ao Setor de Ciências Jurídicas da Universidade pelo apoio ao acesso e a permanência no curso de direito, imprescindível para a conclusão desse curso.

Ao Núcleo de Estudos Afro-brasileiros – NEAB - pelos anos de apoio e cooperação através da pesquisa e extensão, imprescindíveis para integração na academia nos primeiros anos da Faculdade de Direito.

E, por fim, À Fundação Casa do Estudante Universitário do Paraná pelo cumprimento da função social em oferecer moradia estudantil, mas, sobretudo, experiências, interlocuções e amizades.

CLEVERTON DE QUADROS

QUADROS, Cleverton de. **Terras da União alienadas pelo Estado do Paraná e uma proposta de Reforma Agrária: Gleba Catanduvas**. 2019. (73 de folhas) f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Graduação em Bacharel em Direito) Universidade Federal do Paraná – UFPR, CURITIBA, 2019/2020.

RESUMO

O presente trabalho tem por objeto o diagnóstico da atual situação jurídica dos imóveis situados na antiga gleba Catanduvas, especificamente dos denominados de “Formigas” e “Laranjeiras ou Colônia Murilo”. Para tal, foram levantados dados da situação jurídica desses imóveis, que envolvem desde a discussão sobre sua titularidade até sua posse. O estudo realizou a análise de movimentações processuais em diversas ações judiciais, dentre as quais ações de reintegração de posse e de nulidade de títulos dominiais. O estudo perpassou, também, pela análise das legislações produzidas para regularizar o domínio sobre as terras englobadas pelo acórdão dos autos da Apelação Cível nº 9.621 do Supremo Tribunal Federal que reconheceu o domínio da União. Foi constatado que, até o presente momento, diante da inércia dos órgãos públicos responsáveis, a situação jurídica desses imóveis continua indefinida e as famílias que ocupam as terras permanecem descobertas pelo direito. Por fim, apresentou-se a concessão real de uso como alternativa para redistribuição das terras públicas para reforma agrária, entendida como dever do Estado em atenção à natureza do direito fundamental do acesso à terra.

PALAVRAS-CHAVES: Terras públicas; Concessão real de Uso; Reforma Agrária.

ABSTRACT

The purpose of this work is to diagnose the current legal situation of the properties located in the former Catanduvas tract, namely "Formigas" and "Laranjeiras or Colônia Murilo". To this end, data were collected on the legal situation of these properties, ranging from the discussion on their ownership to the reality of their possession. The study analyzed the procedural movements in several lawsuits, including actions for repossession and nullity of ownership certificates. Additionally, it permeated the analysis of the legislation produced to regulate ownership over the lands encompassed by the ruling of the records of Civil Appeal No. 9.621 of the Federal Supreme Court, which recognized the domain of the Union. The investigation shows that, up to the present moment, due to the inertia of the responsible public agencies, the legal situation of these properties remains undefined and the families that occupy the land remain unguarded by law. Finally, the grant of real right to use is presented as an alternative for the redistribution of public lands for agrarian reform, understood as the State's duty in attention to the nature of the fundamental right of access to land.

KEY WORDS: Public lands; Real Concession use; agrarian reform.

LISTA DE SIGLAS

Eproc – Sistema Eletrônico desenvolvido pelo TRF4
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MPF – Ministério Público Federal
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PGR – Procuradoria Geral da União
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TJ/PR – Tribunal de Justiça do Estado do Paraná
TRF4 – Tribunal Regional Federal da 4ª Região

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 PRIMEIROS DESAFIOS DA INVESTIGAÇÃO	9
2 TERRAS PÚBLICAS	12
2.1 TERRAS DEVOLUTAS.....	12
2.2 FUNÇÕES SOCIAL DA TERRA.....	19
2.3 FAIXAS DE FRONTEIRA: alienação e concessão de terras.....	28
3 MOVIMENTAÇÃO PROCESSUAL: Intransparência como estratégia a favor do latifúndio	32
3.1 IMÓVEL RURAL DENOMINADO “FORMIGA”, MATRÍCULA EM NOME DE ELSA MARIA BADOTTI, SITUADO NO MUNICÍPIO DE CATANDUVAS/PR	33
3.1.1 Ação declaratória de nulidade de títulos dominiais do imóvel “Formiga”	36
3.2 IMÓVEL DENOMINADO LARANJEIRAS OU COLÔNIA MURILO, MATRÍCULA EM NOME DE LUIZ CALDATO S/A – INDUSTRIA DE MADEIRAS E OUTROS, SITUADO NO MUNICÍPIO DE IBEMA/PR	41
3.2.1 Ação declaratória de nulidade de títulos dominiais do imóvel denominado Laranjeiras ou Colônia Murilo.....	43
4 SITUAÇÃO JURÍDICA DOS IMÓVEIS E A REDISTRIBUIÇÃO DAS TERRAS PÚBLICAS	48
4.1 REFORMA AGRÁRIA A PARTIR DA REDISTRIBUIÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS ...	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
BIBLIOGRAFIA	68

1 INTRODUÇÃO

1.1 PRIMEIROS DESAFIOS DA INVESTIGAÇÃO

Esse trabalho surge da percepção do desconhecimento de um povo acerca da própria realidade. Essa ignorância não é simplória, ela reflete o afastamento do mundo jurídico das relações sociais dos marginalizados, dos excluídos. Essa ignorância é nutrida pela desinformação dos gestores públicos, que em sua maioria também desconhecem a realidade.

A primeira dificuldade apresentada na pesquisa se refere a falta de informações acerca dos imóveis. Foi impossível identificar os imóveis no cartório de registro pois não se sabia ao certo os números das matrículas tampouco o nome dos proprietários. Os trabalhadores acampados também não detinham essas informações para fornecer.

Até o momento em que um camponês mencionou a existência de uma ordem de despejo apresentada a eles em 1989. A partir desse momento, desloquei-me até o fórum de Catanduvas, onde identifiquei duas ações cíveis de reintegração de posse em nome de um dos acampados. Com base nesses autos, identifiquei o número das matrículas e no nome dos proprietários.

As primeiras informações relevantes foram levantadas por meio do estudo dessas duas ações de reintegração de posse, arquivadas no Fórum da Comarca de Catanduvas/PR, nas quais possuíam alguns trabalhadores rurais residentes figuraram o polo passivo. O responsável pelo cartório no Fórum hesitou em permitir o acesso aos autos. Segundo ele, apenas os procuradores do polo ativo e passivo podiam solicitar o desarquivamento para a extração de cópia dos autos. Depois de insistir e ressaltar a finalidade do acesso (trabalho acadêmico), foi permitido apenas a retirada de fotografia dos autos, no balcão, sob supervisão.

Também procurei o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA para buscar mais informações acerca de outras possíveis ações judiciais. No entanto, os servidores mencionaram apenas a existência de processos administrativos, possibilitando tão-somente a confirmação dos intitulados proprietários. Ademais, orientaram a procurar à Procuradoria Federal de Curitiba/PR. Acreditavam que a Procuradoria seria capaz de fornecer as informações acerca de ações judiciais em curso ou arquivadas, mas isso não se

confirmou. A Procuradoria não conseguiu acessar os autos de nenhum processo tampouco conseguiu identificar o número dos autos que se encontrava arquivado em Cascavel/PR.

A informação de que havia algumas ações arquivadas na Vara da Justiça Federal de Cascavel só foi apresentada por um procurador federal, quando procurei a Advocacia geral da União de Cascavel. Quando soube da minha dificuldade em identificar as possíveis ações, o procurador auxiliou na elaboração de algumas buscas no sistema da justiça federal do Paraná (E-proc), através dos nomes dos proprietários, momento em que conseguimos identificar uma ação ordinária de declaração de nulidade de títulos dominiais.

A partir disso, realizei algumas buscas no site da Justiça federal no intuito de encontrar processos que envolviam as áreas em apreço. Alguns processos foram encontrados, todavia não apresentavam informações esclarecedoras pelo fato de se encontrarem em meio físico e arquivamos. Para tanto se utilizei de todos os nomes dispostos na matrícula encontrada nos autos da ação de reintegração de posse, no campo de busca do sistema E-proc. Alguns processos foram selecionados, no site, a partir de uma possível relevância para a pesquisa. Não havia certeza de que o processo escolhido traria grandes contribuições para o deslinde da questão, em razão da carência de informação disponível no meio eletrônico.

Após a seleção de alguns, peticionei à direção do foro solicitando o desarquivamento e a extração da cópia dos autos. Os pedidos foram deferidos. Isso só foi possível pois alguns servidores estavam pré-dispostos a colaborar com a elaboração do estudo acadêmico. Alguns processos não foram úteis para a pesquisa porque tratavam de outras ações cobrança de honorários advocatícios ou de cobrança de tributos de importação. No E-proc identifiquei apenas dois processos que tratam de ações declaratória de nulidade de títulos dominiais: processo nº 2002.70.05.010342-7 e nº 2002.70.05.010343-9.

Ressalto que a falta de informação prestadas pelos órgãos públicos e privados, decorrente da ineficiência de gestão da informação ou do desinteresse dos servidores e funcionários em fornecê-las, tornou a investigação muito mais trabalhosa. A desorientação dos responsáveis pela gestão da informação nos

órgãos é generalizada e poucos se dispõem em fazer um pouco a mais para ajudar os cidadãos na resolução de seus problemas.

Embora exista a Lei nº 12.527/2011, que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades, é muito difícil acessar certas informações. Alguns gestores atuam na defensiva quando indagado acerca de algumas questões, demonstram receio de sofrerem represálias dos superiores hierárquicos em razão da prestação de algumas informações. Na dúvida, preferem se omitir ou omiti-las.

O presente trabalho está pautado fundamentalmente na pesquisa investigativa. Explico. Foi realizado um trabalho de campo no intuito de levantar toda e qualquer informação acerca do imóvel “Formigas” e “Laranjeiras ou Colônia Murilo”.

A necessidade advém de um grupo de camponeses vinculados ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, que ocuparam os imóveis em 1989, com a pretensão de produzir e de estabelecer moradia no local. Sem dispor de nenhuma informação acerca da regularização das terras, ao menos confiável, demandaram a realização de um trabalho investigativo dessa envergadura.

Sem qualquer informação, coube realizar uma busca em todos os órgãos e instituições públicas que pudessem fornecer alguma pista acerca do conflito jurídico relacionado aos imóveis e desnudar a situação jurídica presente.

Assim, foi realizado um levantamento de todas as ações judiciais relacionadas aos imóveis, de modo a esclarecer as questões jurídicas que afetam a situação jurídica e dominial dos imóveis e o processo de ocupação das terras pelos trabalhadores. Os processos foram analisados, detalhadamente, para compreender seu resultado e principais decisões judiciais, que possam determinar a propriedade e/ou posse do imóvel.

O método utilizado foi empírico-analítico a partir do levantamento de dados, de modo a mapear as principais questões pertinentes aos trabalhadores e aos imóveis em que estão assentados e, conseqüentemente, diagnosticar a situação jurídica dos trabalhadores frente a terra ocupada, sob a visão crítica de Marés (2003), Comparato (2019) e Freitas (2015).

No primeiro capítulo, será tratado a formação da estrutura fundiária brasileira, especialmente nas terras situadas na faixa de fronteira. O instituto histórico da sesmaria nos ajudará a entender como se iniciou o processo de concentração de terra no Brasil colonial, e as perversas consequências sociais dela. Em direção ao objeto desse estudo, restringe-se a análise da distribuição das terras na faixa de fronteira, caracterizadas por um tratamento jurídico especial. Por fim, adentra-se na discussão da função social da terra, a fim de ressaltar o carácter eminentemente social da terra.

No segundo, trata-se do relato do andamento processual das ações judiciais vinculadas aos imóveis, tanto aquelas que discutem a posse entre o detentor dos títulos e os ocupantes quanto aquelas atreladas a discussão do domínio dos bens imóveis. O relato se estenderá até o presente momento, de forma que se conheça o *status* jurídico das propriedades ocupadas.

E, por último, no terceiro capítulo se pretende analisar os últimos movimentos processuais em conjunto com o arcabouço legislativo referente a questão da ratificação ou da anulação dos títulos dominiais. Adentrará ainda na discussão da efetivação da reforma agrária, por meio da concessão real de uso das terras públicas aos trabalhadores, impulsionada pela obrigatoriedade estabelecida pelos princípios do direito agrário.

2 TERRAS PÚBLICAS

2.1 TERRAS DEVOLUTAS

A contextualização fática e jurídica do caso apresentada no próximo capítulo deste trabalho é uma questão preliminar fundamental para o entendimento da situação atual dos imóveis e dos camponeses do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST que lá vivem. Os elementos históricos contribuem para a compreensão da situação atual da terra no Brasil, questão agrária, bem como explica o cerceamento do acesso à terra aos trabalhadores, ora, representados pelo MST.

Por essas razões, é primordial que o primeiro capítulo – primeira parte - deste singelo trabalho aborde alguns pontos acerca do Instituto Jurídico da Sesmaria,

imposto por Portugal para a antiga Colônia. Tanto como forma de subsidiar a compreensão da concentração fundiária, quanto a formação social brasileira.

Na segunda parte deste capítulo serão apresentadas algumas questões pertinentes a função social da propriedade da terra, conjugadas com algumas reflexões do princípio constitucional. A função social, aqui, impõe-se como uma questão transversal a temática do trabalho, haja visto que se trata da constituição política e social da concentração fundiária.

Nos mesmos fundamentos se justifica a necessidade de situarmos essa discussão no espaço, isto é, na faixa de fronteira. Essa delimitação espacial possui desdobramentos jurídicos e sociais específicos, que merecem atenção. A abordagem acerca dos aspectos principais da faixa de fronteira será realizada na terceira parte deste capítulo.

A expressão que se denomina de terras devolutas se originou com o Instituto Sesmarial, importado de Portugal. Nada mais era do que o confisco das terras da colônia concedidas pelo império, pelo sistema de sesmaria, em razão do descumprimento de algumas obrigações estabelecidas nas cartas de “doação”. Observa-se que o Capitão-donatário¹ não possuía a propriedade da gleba, que continuava indiretamente pertencente ao império, mas a mera posse.

O contexto brasileiro era diverso daquele vivenciado em Portugal no século XIV. O Brasil possuía excesso de terra e falta de mão de obra. Não havia similitude entre o contexto que deu origem ao instituto (Portugal) e o qual foi aplicado no Brasil. De acordo com MARÉS (2003), o Instituto foi criado em Portugal em um contexto em que era comum o tabelamento de preços, principalmente em questões relacionadas a produção agrária (valores de gêneros alimentícios e salários), os quais estabeleciam, quase sempre, valores máximos. Eram inúmeras as leis que tratavam do trabalho, das remunerações, das obrigações de trabalhar e contra a vadiagem.

Verificando que faltava braços para lavras a terra, havendo concentração de pessoas ociosas e famintas nas cidades, o Rei de Portugal, D”.

¹Os donatários receberam da coroa portuguesa a posse perpétua destas capitâneas, além de títulos de capitão e governador. Os donatários eram fidalgos leais ao rei de Portugal e membros da alta aristocracia, que receberam da coroa portuguesa extensos lotes de terra (total de 14) no Brasil Colonial, entre os anos de 1534 e 1536. Disponível em: <https://www.historiadobrasil.net/brasil_colonial/donatarios.htm>. Acessado em 16/09/2019.

Fernando, em 1375, obrigou os proprietários de terras a produzir sob penas de expropriação e aos braços livres a trabalhar para os proprietários, estabelecendo salários máximos e os vinculando a contratos que tivessem duração de pelo menos um ano. Com isso criava o Instituto das Sesmarias, com o qual obrigava a todos a transformarem suas terras em lavradio, sob pena de não o fazendo, as perderem a quem quisesse trabalhar, além das penas severas que poderiam variar da expropriação, açoite ou desterro (MARÉS, 2003, p. 30).

Em Portugal o instituto era usado para terras que já haviam sido lavradas e estavam abandonadas. No Brasil o sentido da concessão era a ocupação, desbravamento, conquista, desrespeitando qualquer uso pré-existente (MARÉS, 2003).

Conforme o professor supracitado, a Sesmaria teve grande importância na conquista de novas terras. Ao chegar ao Brasil, em 1530, Martins Afonso de Souza recebeu três cartas régias: a primeira para tomar posse das terras em nome do rei; a segunda lhe conferia o direito a exercer a função de capitão-mor e governador das terras descobertas e a terceira, nomeava-o Sesmeiro do Rei, a qual autorizava conceder terras em sesmarias a quem o desejasse. Com o advento do governo geral, Tomás de Souza, esse poder de disposição sobre as terras passou para o governador.

A exploração das terras expropriadas dos povos nativos foi efetivada por meio de um sistema conhecido como sesmaria. Trata-se de um instituto implantado pela coroa portuguesa que consistia, basicamente, na divisão do território em grandes glebas, as quais eram concedidas a membros da nobreza sob a condição de exploração.

Mesmo sendo um regime que favorecia a constituição da grande propriedade, o sistema sesmarial, na sua concepção original, teve uma preocupação acentuada com a utilização produtiva da terra, expressa na cláusula de condicionalidade da doação, atrelada ao cultivo da terra (SILVA, 1997, p. 16).

Caso a condição não fosse atendida, a gleba seria confiscada, denominando-se de devolutas. Isto é, terras devolvidas ao império em razão do descumprimento de obrigações previstas nas cartas de “doação”.

As concessões empunhavam inúmeras limitações, todavia foram desconsideradas no Brasil. As concessões foram realizadas a familiares e amigos e tampouco respeitava os limites de extensão. Para MARÉS (2003) a sesmaria se

constituiu em uma fonte de criação de latifúndio, se inicialmente foi utilizado como uma forma de conquista externa utilizada por Portugal, ora conquistada a terra se transformou em um instrumento de conquista interna, servindo para a consolidação do poder do latifúndio.

Conforme Silva (1997, p. 16-17), as exigências, que cercavam a concessão de sesmaria (medição, demarcação, confirmação etc.), apenas serviram para indispor os colonos com a administração colonial.

Vale lembrar que essas grandes glebas poderiam ainda ser subdivididas em porções menores pelo rei ou pelo donatário ao colono com a condição de pagar foro e a de torná-las produtivas, sob pena de tê-las devolvidas ao patrimônio da capitania através da pena conhecida de “comisso”.

A Carta Foral de 06 de outubro de 1531 introduziu no Brasil o regime Sesmarial e, assim, tanto o capitão-donatário quanto o Rei poderiam efetuar doações de porções de terras dentro das Capitâneas, podendo transmitir gratuitamente o domínio útil de certa parcela do território (sesmaria) ao colono. Este, por sua vez, tinha a obrigação de pagar o foro, demarcar, ocupar e realizar atividades produtivas na terra que lhe foi concedida, sob pena de tê-la devolvida ao patrimônio da Capitania. Verifica-se que ao longo dos três séculos que o sistema de sesmarias vigorou no Brasil inúmeras legislações foram editadas. Neste período a legislação era esparsa e em alguns momentos confusa ou contraditória (CARAMÊS, OLÍVIO, FISCHER, 2017, p. 257).

O descumprimento das obrigações do colono acarretaria o estorno das terras ao patrimônio da Capitania, da mesma forma, o descumprimento das obrigações pelo donatário, provocaria o retorno das glebas ao patrimônio imperial. Essas terras ficaram reconhecidas como devolutas.

Ainda nesse período se desenvolveu outra forma de apropriação de terras, que logo recebeu o reconhecimento das autoridades, denominada de posse. Trata-se numa forma de exploração da agricultura móvel e predatória e rudimentar, que paulatinamente se tornou a forma principal de exploração do solo. Com o término do regime de sesmarias a posse se tornou a única forma de apropriação da terra possível até 1850.

Segundo MARÉS (2003), os agraristas chamaram esse período de “regime de posse” porque somente havia posse nas terras ainda não apropriadas individualmente pela confirmação das sesmarias. No entanto, para o professor não havia posse, apenas ocupação considerada clandestina e ilegítima. Tratou-se de

um vácuo legislativo necessário a necessidade da elite para encontrar a forma de ocupação territorial. Para o jurista, foram 28 anos de profunda discussão acerca do que fazer para evitar a livre ocupação ao tempo em que respeite o direito a livre aquisição da propriedade da terra.

É importante ressaltar que, em 1822, através do Ato Imperial nº 76, houve a suspensão de quaisquer concessões de sesmarias até que a Assembleia-Geral Constituinte deliberasse sobre o assunto. Logo, houve um vácuo legislativo que perdurou até 1850, com a Lei de Terras do Império, a qual objetivava regularizar a situação do donatário e dos colonos e posseiros desamparados por títulos. Nesse interim, os particulares avançaram sobre as terras públicas de forma totalmente desordenada. “[...] a interpretação dominante na historiografia destacava a motivação de curto prazo que inspirou a adoção da lei: os desdobramentos da cessação do tráfico de escravos e seu caráter de lei de imigração (SILVA, 2015, p. 09).”

A partir da publicação da Lei de Terras de 1850, segundo SILVA (2015), houve a transição da forma concessionária de apropriação para a propriedade plena da terra. Essa lei pretendia demarcar e vender as terras devolutas para financiar a imigração de trabalhadores em razão da cessação da escravidão no Brasil. Todavia, era necessário pôr fim a forma exploratória da posse.

O objetivo da lei não foi alcançado, conforme explica SILVA (2015, p. 07)², “Em grande parte a fraqueza do sistema decorria da sua determinação de demarcar as terras devolutas após as terras particulares”. Os posseiros se recusaram em titular suas terras impossibilitando a organização de um cadastro de terras necessário ao projeto imperial de colonização através de pequenas propriedades.

Com as Constituição Federal de 1891, as terras devolutas passaram para o domínio dos estados e a decisão a respeito da política de terras e de gestão de mão de obra. Isso veio ao encontro do interesse de controle das oligarquias estaduais sobre a transição das terras devolutas do domínio público para o privado. A Lei de Terra de 1850 não resistiu e foi moldada aos interesses dos grandes posseiros. As oligarquias locais, caracterizadas pelo coronelismo, eram as mais interessadas nessa transferência de domínio para o estado porque detinham grande ingerência

²Texto: Políticas de terra e fronteira de Lígia Osório Silva, disponível em:<<http://governancadeterras.com.br/2017/wp-content/uploads/2017/10/Pol%C3%ADticas-de-Terras-e-Fronteira.pdf>>. Acessado em 16/09/2019.

sobre as oligarquias estaduais e, conseqüentemente, se beneficiariam na condição de posseiros.

Lígia Osório Silva (2015, p. 12), acerca a Lei de Terras de 1850, no texto “Políticas de Terra e Fronteira³” busca mostrar que a falta de democratização do acesso à terra não decorreu da ausência de lei, muito pelo contrário, decorreu da prevalência dos interesses de parcelas significativas da sociedade brasileira, principalmente dos fazendeiros-posseiros, sobre a vontade dos legisladores do Império e a aplicação da lei. Essas forças sociais impediram a discriminação das terras devolutas, sustaram a demarcação e a distribuição de pequenos lotes para a colonização.

O Estatuto Da Terra seguiu a tradição dos sistemas anteriores de permitir um discurso reformista ao mesmo tempo em que impedia uma quebra da tradição latifundiária de ocupação da terra (MARÉS, 2003, p. 110). A lei modernizou os termos, modernizou os contratos, impediu velhas práticas semifeudais e pós-escravistas, no entanto manteve intacta a ideologia da supremacia da propriedade privada em detrimento de qualquer benefício social (*Ibidem*).

A primeira definição legal de terra devoluta surgiu na Lei nº 601 de 1850 (Lei de Terras do Império), que dispõe sobre as terras devolutas:

Art. 3º São terras devolutas:

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

§ 2º As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento;

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

§ 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei (BRASIL, 1850).

Observa-se que o conceito estabelecido pela lei é de carácter predominantemente excludente. Verifica-se a dificuldade do legislador em conceituar terras devolutas pois também não tinha clareza do que se tratava,

³ Texto: Políticas de terra e fronteira de Lígia Osório Silva, disponível em: <<http://governancadeterras.com.br/2017/wp-content/uploads/2017/10/Pol%C3%ADticas-de-Terras-e-Fronteira.pdf>>. Acessado em 16/09/2019.

todavia apenas do que não se tratava. Diante desse processo de exclusão adjetivada, as terras remanescentes se caracterizariam como devolutas.

Terras devolutas, portanto, estavam definidas, e estão até hoje, por sua negação, quer dizer, devolutas são as terras que não são aplicadas a algum uso público, nacional, provincial ou municipal, não se achem no domínio particular, nem tivesse sido havido por sesmarias e outras concessões do Governo Geral que, apesar de incursas em comisso, forma revalidadas pela Lei 601, não se achem ocupadas por posses que, apesar de não se fundarem em título legal, foram legitimadas pela lei (MARÉS, 2003, p. 73).

A partir da publicação da Lei de Terras do Império, o conceito de terras devolutas se alterou para além do entorno das terras sesmarial improdutivas e englobou toda a terra que não possuísse título de domínio ou de uso reconhecido pelo Estado.

Mais tarde, em 1946, o Decreto-Lei nº 9.760 de 1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências, estabeleceu novo conceito legal de terras devolutas, no entanto excluiu delas as terras públicas delimitadas ou registradas.

Observa-se que o conceito de terras devolutas ainda permaneceu genérico, impreciso. Acrescentando novas características excludentes. O método adotado para a conceituação demonstrou desconhecimento da matéria tratada, caracterizando tudo aquilo que não era conhecido em termos de apropriação da terra.

No que tange aos aspectos do Direito Administrativo, observa-se que a indeterminação física é uma das principais características das terras devolutas, embora nem todas sejam indeterminadas. Essa característica é relevante pois ressalta que o Estado desconhece a existência de muitas terras, por inexistência de registro ou por registro precário em posse de terceiros. Também ajuda na classificação delas no que diz respeito aos bens públicos. Em razão da indeterminação física é impossível conferir destinação específica, sem, antes, discriminá-las (CARAMÊS, FISCHER, OLÍVIO, 2017)⁴. “Daí o surgimento do termo

⁴CARAMÊS, Brenda Rocha. FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. OLÍVIO, Karoline Araújo. Análise jurídica da gestão de terras devolutas localizadas na Faixa de Fronteira. Disponível em: <www.revistas.usp.br/rdda>. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/116494/122700>>. Acessado em: 18/05/2019.

‘terras devolutas’ que se caracteriza por sua indeterminação física; natureza jurídica indefinida; indisponibilidade e residualidade (NUNES, 2016, p. 201)⁵”.

O INCRA⁶ foi incumbido de promover a discriminação, a delimitação e o registro das terras devolutas. A partir disso, as terras determinadas perdem o *status* de devolutas e se incluem em outra categoria de bens públicos (pois se tornam passíveis de afetação): assim poderão se adequar nas categorias de bens públicos de uso comum ou especial, conforme CARAMÊS, OLÍVIO e FISCHER (2017, p. 263).

Em 1988, a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 188 e 225, §5º, tratou da destinação das terras públicas e devolutas ao determinar a adequação à política agrícola, ao Plano Nacional de Reforma Agrária e à proteção dos ecossistemas naturais. A Constituição estabeleceu critério para a alienação ou concessão através da dimensão do imóvel (necessitando ou não da aprovação do Congresso Nacional), bem como a possibilidade dos beneficiários dos projetos de assentamento pela reforma agrária em receber o título de domínio ou de concessão de uso.

Conforme Lígia Osório Silva (1997, p. 02), ao longo da história da apropriação territorial no Brasil é possível identificar três formas distintas de considerar a propriedade da terra: uma delas é a sesmaria ou forma concessionária; a propriedade plena da terra, introduzida pela Lei de Terras de 1850 e a outra forma se refere a função social da terra introduzida pela Constituição de 1946.

2.2 FUNÇÕES SOCIAL DA TERRA

A função social da propriedade é um imperativo constitucional quando a temática pertence a questão fundiária e a finalidade da terra. A necessidade de cumprir a função social da terra precede a Constituição Federal de 1988 e foi acolhida por esta. A questão é imposta em razão da forma de ocupação do território

⁵NUNES, Stephanie Ann Pantoja. Regularização Fundiária como ferramenta de integração social, analisando os casos da Lei nº 11.952/2009, comunidades indígenas e quilombolas. In: XXV Congresso do CONPEDI intitulado “Cidadania e Desenvolvimento Sustentável: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito”, realizado entre os dias 7 a 10 de dezembro de 2016, em Curitiba-PR. Disponível em: <<http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/02q8agmu/ea4te4j4/8vv34KRhoXZXnK85.pdf>>. Acesso em 16/09/2019.

⁶Processo estabelecido na lei nº 6.383/76.

brasileiro e os desdobramentos da concentração territorial. Além da forma de colonização portuguesa materializada pelo Instituto da Sesmarias, impõe -se a finalidade dessas propriedades.

Conforme inicialmente registrado, existe nos nossos dias uma grande discussão em torno da propriedade, envolvendo dois aspectos básicos deste direito, quais sejam, um estrutural e outro funcional. O primeiro, diz respeito aos seus elementos constitutivos, enquanto o segundo é pertinente à sua destinação (FREITAS; PEDRA, 2015, p 55).

A divisão em dois pontos é meramente didática e analítica, pois na prática ambos estão imbricados e caminham sempre juntos. Ressalvadas as variações históricas na estrutura da propriedade da terra para o domínio individual ou coletivo, vice-versa, a finalidade do uso coletivo quase sempre permeou os espaços de discussão dessas sociedades, sobretudo, quando as estruturas da propriedade estavam sob domínio individual.

Na sociedade moderna a estrutura da propriedade está calcada no domínio individual em detrimento do uso coletivo, é natural que, diante das contradições geradas por essa estrutura de propriedade, se intensifique as discussões em torno da função da propriedade em benefício da sociedade.

Nesse sentido,

A Constituição brasileira de 1988 prescreve como um objetivo fundamental da República a construção de uma “sociedade livre, justa e solidária” (artigo 3º, I). Como se vê, a solidariedade surge do ordenamento constitucional. Trata-se de uma **solidariedade normativa** que, portanto, não depende do altruísmo de cada um. Vale dizer, então, que “o dever jurídico tem que estar reconhecido por uma norma pertencente ao ordenamento”²⁷. As pessoas devem ser solidárias porque, além da atuação estatal, são necessários certos comportamentos positivos e negativos das pessoas para a proteção de direitos fundamentais (FREITAS; PEDRA, 2015, p. 63, *grifos nossos*)

A interpretação da constituição à luz dos fundamentos da República Federativa do Brasil fomenta discussão acerca da função social da propriedade atrelada a estrutura agrária, pautada no uso individual da terra. A solidariedade ajudar a despir o discurso do uso particular em detrimento do benefício coletivo. Como mencionado, a função da social é uma imposição normativa decorrente do fundamento constitucional da solidariedade e não uma mera deliberalidade do indivíduo.

Em consonância com o pensamento do professor Carlos Frederico Marés, adotar-se-á a definição de “função social da terra” em detrimento da velha “função social da propriedade”; de acordo com a ideia central do livro “A Função Social da Terra”, como o próprio título sugere. Segundo o professor,

[...] Quando, ao contrário, se diz que a função social é da terra (objeto do direito) e não da propriedade (o próprio direito) ou do proprietário (titular do direito), se está afirmando que a terra tem uma função a cumprir independente do título de propriedade que lhe possam outorgar os seres humanos em sociedade (MARÉS, 2003, p. 113).

Outra questão preliminar que se impõe é da definição legal de função social da terra, conforme o Estatuto da Terra de 1964:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.
 § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:
 a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
 b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
 c) assegura a conservação dos recursos naturais;
 d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem (BRASIL, 1964).

O Estatuto define a função social da terra ao estabelecer vários critérios para a observância e devida efetivação, bem como explicita as circunstâncias de descumprimento que culminam na perda da propriedade. O artigo 1275 do Código civil também exemplifica algumas formas de perda da propriedade: I - por alienação; II - pela renúncia; III - por abandono; IV - por perecimento da coisa; V - por desapropriação. A Constituição Federal também apresenta o instituto do usucapião e acessão, que não são apenas modos de perda da propriedade, mas também modos originários de aquisição.

Outrora, o instituto da Sesmaria permitia o confisco das terras concedidas pelo império em caso de descumprimento das obrigações decorrentes da concessão, com o advento do Estatuto estabeleceu a desapropriação, como uma forma de “confisco” pelo descumprimento de algumas obrigações decorrentes da propriedade privada da terra, mas indenizada.

Consoante a Fábio Konder Comparato, o

Instrumento clássico para a realização da política de redistribuição de propriedades é a desapropriação por interesse social. Ora, essa espécie de expropriação não representa o sacrifício de um direito individual às exigências de necessidade ou utilidade pública patrimonial. Ela constitui, na verdade, a imposição administrativa de uma sanção, pelo descumprimento do dever, que incumbe a todo proprietário, de dar a certos e determinados bens uma destinação social. Por isso mesmo, é antijurídico atribuir ao expropriado, em tal caso, uma indenização completa, correspondente ao valor venal do bem mais juros compensatórios, como se não tivesse havido abuso do direito de propriedade. A Constituição, aliás, tanto no art. 5º - XXIV, quanto no art. 182, § 3º e no art. 184, não fala em indenização pelo valor de mercado, mas sim em **justa** indenização, o que é bem diferente. A justiça indenizatória, no caso, é obviamente uma regra de proporcionalidade,³³ ou seja, adaptação da decisão jurídica às circunstâncias de cada caso. Ressarcir integralmente aquele que descumpra o seu dever fundamental de proprietário é proceder com manifesta injustiça, premiando o abuso (2000, p. 145)⁷.

Assim, o eminente professor se coloca contrário ao pagamento de indenização em razão dos cometimentos de prática contrária à disposição legal. Também questiona o parâmetro utilizado para estabelecer a indenização (preço de mercado) que não está disposto na Constituição. A utilização desse parâmetro beneficia ainda mais o infrator.

O professor Carlos Frederico Marés também questiona esse comportamento do estado brasileiro no trato com os transgressores.

Praticamente todos os países latinoamericanos escreveram suas leis de reforma agrária, muitas vezes impulsionadas por incentivos externos, outras pelas aguerridas lutas camponesas locais. Sem pretender fazer o sofrido exercício de ler uma a uma, podemos dizer que todas, de uma ou de outra forma, com mais precisão ou em termos vagos, reconheceram que a propriedade obriga e a obrigação do proprietário é cumprir determinada função social, com este ou outro nome. A diferença sempre esteve na consequência do descumprimento da lei, que vai desde a vaga possibilidade do Estado querendo desapropriar, pagando o preço de indenização, isto é, premiando o transgressor, até a desconsideração do direito de propriedade de quem não cumpriu a lei (MARÉS, 2003, p. 89, grifos nossos).

Observa-se que é comum se estabelecer obrigações relativas ao uso e a exploração da terra, que geralmente estão atreladas a regulação da produção e administração da força de trabalho ou, então, a manutenção do poder local. No entanto o descumprimento dessas obrigações, são diversas. Alguns estados tratam

⁷Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/6982-6981-1-PB.htm>>. Acessado em 17/09/2019. COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: A questão agrária e a justiça. STROZAKE, Juvelino José (Org.). - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 138/149.

o descumprimento da lei, no que tange às obrigações decorrentes do uso da terra, com maior seriedade outros negligenciam as infrações ou indenizam o infrator pela prática do ato ilícito.

Comparato chama a atenção para o titular do direito constitucional da função social da terra - a sociedade. Até agora, tratamos apenas do sujeito dotado de obrigações decorrente da adjetivação de proprietário.

De modo nenhum. Como foi salientado, os deveres fundamentais contrapõem-se, logicamente, aos direitos fundamentais. *Ius et obligatio correlata sunt*. A existência de alguém como sujeito ativo de uma relação jurídica implica, obviamente, a de um sujeito passivo, e vice-versa. Não se pode, pois, reconhecer que alguém possui deveres constitucionais, sem ao mesmo tempo postular a existência de um titular do direito correspondente. Em conseqüência, quando a Constituição reconhece que as normas definidoras de direitos fundamentais têm aplicação imediata, ela está implicitamente reconhecendo a situação inversa; vale dizer, a exigibilidade dos deveres fundamentais é também imediata, dispensando a intervenção legislativa. É claro que o legislador pode, nesta matéria, incorrer em inconstitucionalidade por omissão, mas esta não será nunca obstáculo à aplicação direta e imediata das normas constitucionais (COMPARATO, 2000, p. 144).

A reflexão do emitente professor contribui para explicitar o direito à terra que está sendo cerceado pelo descumprimento das obrigações estabelecidas pelo próprio direito à propriedade. Ao passo que o Estado compactua com essa prática também está atentando contra direito de outros.

O trato sério da questão se apresenta no direito colombiano, conforme MARÉS (2003, p. 91), nas palavras do professor Guillermo Benavides Melo “Para el derecho colombiano, la función condiciona la existencia misma del derecho, lo que equivale a afirmar categóricamente que la propiedad privada que no cumple función social, sencillamente no es propiedad privada”. Portanto, a proteção da propriedade privada da terra pelo estado requer o cumprimento da função social, sem o qual não há proteção. Segundo MARÉS (2003), isso significa que a função social está no bem e não no direito ou em seu titular, haja visto que a terra poderá cumprir a função social ainda que não pare sobre ela nenhum direito de propriedade.

De acordo com MARÉS (2003, p. 112), a interpretação oficial brasileira em relação ao descumprimento da função social é de que não retira do proprietário nenhum direito estabelecido no ordenamento, inclusive de reaver a terra de quem dela se apossar. Ao tempo em que incentiva o uso adequado também protege o uso

inadequado. Constatase que desde a sesmaria apenas o titular pode utilizar as terras, impedindo que ninguém nela viva.

Conforme Fábio Konder Comparato (2000),

“[...] na doutrina alemã, a norma de vinculação social da propriedade não diz respeito, tão só, ao uso do bem, mas à própria essência do domínio. Quem não cumpre a função social da propriedade perde as garantias, judiciais e extrajudiciais, de proteção da posse, inerentes à propriedade, como o desforço privado imediato (Código Civil, art. 502) e as ações possessórias. (COMPARATO, 2000, p. 146).

Infelizmente, o Brasil não apresenta o mesmo trato para com quem descumpra a função social da terra, muito pelo contrário, ele protege juridicamente a propriedade. O descumprimento das obrigações decorrentes da propriedade privada da terra possui como consequência a desapropriação indenizada. Isto é, o infrator é indenizado por descumprir com as referidas obrigações. “A função social, nesta interpretação, seria um privilégio do proprietário que ao não cumpri-la pode ser admoestado pelo Poder Público, mas não perde a propriedade (MARÉS, 2003, p.113)”.

A Constituição boliviana, decorrente da revolução de 1952, estabeleceu em seu artigo segundo que reconhecia a propriedade privada desde que cumprisse “uma función útil para la coletividade nacional” (MARÉS, 2003, p. 98). Desse modo, adotava o termo utilizado pela constituição de Weimar de 1919, que cria a ideia de obrigação do proprietário conhecida como função social da propriedade (MARÉS, 2003, p. 95), e desconsiderava a propriedade que descumprisse a referida função. A descaracterização da função social da terra implicava na descaracterização da própria propriedade, a qual deixava de sê-la.

Um dos aspectos básicos para a construção do direito à propriedade da terra, apresentado por Freitas e Pedra (2015) produziu efeitos acentuados no cumprimento da finalidade da função social da terra. A estrutura agrária brasileira começa a se desenhar desde a invasão portuguesa e adquiriu uma faceta diversa daquela dos demais países.

A forma de colonização portuguesa aplicada no Brasil através do Instituto da Sesmarias, que dividiu a colônia em capitânicas e conferiu-as para membros da nobreza sob a condição de exploração, desconsiderou que as terras já estavam

ocupadas pelos povos nativos e as concedeu para os membros da nobreza. Isso gerou muitos conflitos entre os invasores portugueses e os povos nativos.

Os conflitos se agravaram ainda mais com o surgimento das terras devolutas, as quais foram conferidas aos apoiadores do governo, desconsiderando que elas já estavam ocupadas por camponeses, negros libertos, índios, mestiços que mantinham economia de subsistência. Com os títulos em mãos e dispendo de milícias armadas tratavam de expulsar os posseiros (MARÉS, 2003, p. 105).

A partir da lógica da sesmaria e da titulação das terras devolutas a população foi cerceada do acesso a terra em detrimento dos antigos membros da nobreza e dos, mais recentes, parentes e amigos dos governantes. Cerceada do acesso a terra, não restou outra saída: resistir armados ou não; vender a força de trabalho aos latifundiários ou ir para os grandes centros urbanos.

Entre a década de 50 e 60 havia uma grande mobilização social para efetivação das reformas de base, dentre elas a concretização da reforma agrária. Tratava-se de parte fundamental das transformações estruturais necessárias para liquidar a dominação no campo, melhorar a distribuição de renda e promover o processo de industrialização via mercado interno (SILVA, 2015, p. 10).

Consoante a autora, no que tange ao ordenamento jurídico o desafio fundamental era alterar a Constituição Federal de 1946, de modo a facilitar a desapropriação com indenização prévia em dinheiro. O problema da desapropriação foi contornado pelo regime militar de 1964, o qual substituiu a indenização em dinheiro por títulos especiais da dívida pública, bem como retornou à competência para a União, através de decreto, de delimitar as áreas de incidência da reforma agrária. Desse modo, retirou dos governadores a prerrogativa de promover a desapropriação para fins de reforma agrária e centralizou no executivo federal. Embora convictos da necessidade imperiosa e do mandamento constitucional referente a distribuição das terras, via reforma-agrária, os governadores foram castrados dessa competência.

Não se sabe em até que ponto o problema foi contornado. Aparentemente, a substituição da indenização em dinheiro por títulos passou a dificultar os processos de desapropriação das terras pois se tornou menos atrativo para o desapropriado. Embora os títulos da dívida pública apresentem uma renda fixa e um investimento de baixo risco, não é especificamente o anseio do desapropriado. Este quando

vende a propriedade espera receber um montante em espécie em contrapartida, em função da alta liquidez, e não um título de investimento.

O contexto nacional estava imbuído de interesses internacionais, os quais subordinavam o país ao cumprimento de programas de reforma agrária e a necessidade de dismantelar movimentos sociais camponeses. A subordinação se dava sob a forma de ajuda financeira. A principal intenção era coibir qualquer levante popular que pudesse se assemelhar a revolução cubana (SILVA, 2015).

As ações de intervenção no Brasil e nos demais países latinoamericanos estavam contidas dentro do contexto da guerra-fria frente a expansão do domínio soviético, as quais se intensificaram após a revolução cubana. Esse contexto internacional influenciou diretamente na composição da estrutura agrária brasileira.

Assim, “Durante os governos militares, o caráter distributivo da Reforma Agrária definido pelo Estatuto da Terra foi progressivamente deixado de lado e o imposto territorial rural jamais exerceu o papel de coibir a formação de latifúndios (SILVA, 2015, p.11).

SILVA (1997, p. 23) afirma ainda que, embora a função social tenha sido incluída na Constituição Federal de 1988, da mesma forma que antigamente, a legislação se moldou ao interesse dos grandes posseiros. Essa afirmação é ilustrada com o exemplo da Medida Provisória 458 (11/02/09) destinada a promover uma ampla regularização fundiária na Amazônia. Segundo a professora, a proposta da MP inicialmente era beneficiar apenas os posseiros de até um módulo fiscal (equivalente a 100 hectares para a região da Amazônia), ou seja, pequenos posseiros, todavia foi emendada de forma que os benefícios fossem estendidos para aqueles que detinha a posse de 1,5 mil e 2,5 mil hectares.

Diante do inegável histórico brasileiro de concentração fundiária, a legislação apresentou alguns mecanismos de exatidão frente a grande pressão social pelo acesso à terra. O principal deles é a desapropriação por interesse público para fins de reforma agrária. Um mecanismo previsto na carta magna, gestado por uma autarquia denominada de Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, todavia de difícil efetivação.

Trata-se de uma forma de propiciar o acesso à terra daqueles que foram historicamente destituídos da terra pelos grileiros ou cerceado do acesso em razão

do elevado valor da propriedade, que, na condição de mercadoria, teve o valor elevado por ser um bem limitado.

Observa-se que a efetivação da reforma agrária depende do enquadramento jurídico, mas, sobretudo, de vontade e de esforços políticos. Infelizmente, na prática não é suficiente o atendimento aos requisitos legais para a desapropriação de uma determinada área para fins da reforma agrária, padece de previsão orçamentária e da boa vontade do governo federal⁸.

Diante desse cenário, as ocupações de latifúndios se apresentam como alternativa, embora não seja a única, de pressionar o governo para o cumprimento de um a disposição constitucional, conjugada com a defesa de projeto de soberania alimentar, sem uso de agrotóxicos, para angariar o apoio da sociedade civil. Trata-se de ações de sensibilização social para a necessidade da efetivação da reforma agrária e dos benefícios dela para o conjunto da sociedade.

Segundo pesquisa realizada por Heredia, *et al* (2003),

A estreita relação entre as desapropriações e as iniciativas dos trabalhadores rurais e seus movimentos se evidencia quando são analisadas as informações sobre a existência de conflitos e sobre a iniciativa do pedido de desapropriação. A quase totalidade dos assentamentos pesquisados resultou de situações de conflito: 88 dos 92 casos da amostra (96 %) nasceram de alguma disputa pela propriedade da terra (não necessariamente com uso da violência, embora esta esteja presente em muitos casos) entre proprietários e « ocupantes », sendo que, em 82 casos (89 %), a iniciativa do pedido de desapropriação partiu dos trabalhadores e seus movimentos. Em apenas nove dos 92 assentamentos da amostra (10 e %), a iniciativa de desapropriação partiu do Incra, sendo que em apenas três deles não houve conflito (HEREDIA, *et al.* p, 62. 2003)

As ocupações dos latifúndios demonstram a insatisfação da população com a inércia dos governantes em relação a distribuição da terra, através da reforma agrária; assim como o conflito instaurado no campo. A omissão do poder público com relação aos imóveis que repetidamente descumprem com as obrigações legais e que, portanto, deveriam ser desapropriados, acarreta em constantes conflitos e inúmeras mortes de trabalhadores.

As ocupações não podem ser vistas como mero instrumento de luta pela efetivação da reforma agrária, mas, sobretudo, como forma de desobediência civil.

⁸ Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, [...]. Constituição Federal de 1988.

Elas ocorrem apenas porque a democracia está comprometida e já não há espaço para o diálogo entre os trabalhadores e o poder público.

Para Arendt (2004 *apud* HACK, 2015, p. 66),

A desobediência civil acontece quando um grupo de pessoas não tem espaço para discutir suas dificuldades ou está insatisfeito com políticas de governo realizando ações que, à primeira vista, violam a lei para efetivar mudanças políticas, sociais e econômicas funcionando como “grupo de pressão” que teria um papel de influência e apoio junto ao Congresso.

Diante dessa definição, os movimentos sociais populares de luta pela terra praticam atos de desobediência civil a fim de pressionar o Estado para a efetivação da reforma agrária. Ademais, “[...] a desobediência civil somente pode ser associada a direito quando praticada por um coletivo de cidadãos; se a ação é individual está-se diante de objetores de consciência e não de contestadores civis, (ARENT, 2004 *apud* HACK, 2015, p. 65)”

Assim, a desobediência civil realizada pelos movimentos sociais poder ver vista também como um direito, um direito de reivindicar outros mais.

A execução da reforma agrária nos moldes constitucionais se apresenta como o contraponto ao descumprimento das obrigações legais decorrente do uso da propriedade privada, ou seja, confere a exploração do solo nos ditames da função social da terra para os imóveis, ora, explorado em desacordo com a Constituição.

2.3 FAIXAS DE FRONTEIRA: alienação e concessão de terras

As terras devolutas se encontram distribuídas por todo território brasileiro, inclusive pela faixa de fronteira com os demais países latinoamericanos. Todavia, as terras devolutas situadas na faixa de fronteira receberam tratamento diferenciado em relação às terras devolutas situadas aquém dessa faixa.

A Fazenda “Formigas ou Vinte e Quatro” e a Fazenda “Laranjeiras ou Colônia Murilo”, objeto de relato processual e análise jurídica dos próximos capítulos, enquadram-se na categoria das terras devolutas situadas em faixa de fronteira.

Por essa razão, a compreensão da situação jurídica dos referidos imóveis carece de um entendimento preliminar do regime de alienação e concessão das

terras na faixa de fronteira, visto que se localizam na fronteira e, portanto, recebem um tratamento singular.

De acordo com Caramês; Olívio; Fischer (2017), a faixa de fronteira tem origem também na Lei de Terras de 1850:

[...] foi editada a Lei 601 de 1850, Lei de Terras, que também instituiu aquilo que mais tarde viria a ser conhecida como **faixa de fronteira**, pois esta Lei já dispunha sobre a zona de 10 léguas (aproximadamente 66 km) de terras do Império nos limites com países vizinhos, estabelecendo que nesta zona as terras poderiam ser concedidas gratuitamente (*grifos nossos*, p.257).

A partir da Constituição Federal de 1934, foi criada a faixa de segurança nacional, que englobava a faixa de fronteira. Essa região é composta por uma faixa de terra de 150 Km de largura ao longo de 15.719 Km de limites fronteiriços, com dez vizinhos latinoamericanos, que perpassa por 11 unidades federativas: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia e Santa Catarina.

Conforme a Constituição Federal de 1988, artigo 20, § 2º, A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei”. A definição da concepção constitucional de faixa de fronteira remete a definição estabelecida no 1º artigo da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979: “É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira”. Além disso, remete a esta a regulação da ocupação e utilização da referida faixa.

A edição dessa lei ocorreu durante o período de transição democrática ministrada pela ditadura militar, na figura executiva de Ernesto Geisel sucedido pelo João Batista Figueiredo. Embora houvesse grupos radicais que defendiam a permanência dos governos militares, as forças armadas já demonstraram intenso desgaste. Já nesse período, o Conselho de Nacional Segurança e o Presidente da República definiam quem poderia ou não receber concessões, assim como os limites das alienações das terras na faixa de fronteira. Obviamente, o adquirente deveria haver certa compatibilidade com as diretrizes políticas do estado militar.

É importante salientar, nos termos do artigo 5º do Decreto 85.064 de 26 de agosto de 1980, que o processo de alienação e concessão de terras públicas em faixa de fronteira deve iniciar perante o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

As limitações e condições de uso e de alienação das terras situadas em faixa de fronteira estão disciplinadas na lei nº 6.634/79, regulamentada pelo Decreto-lei nº 85.064/80, ratificado pela Constituição Federal de 1988. Tanto a alienação quanto a concessão não poderão exceder 3 mil hectares, consideradas as alienações e concessões feitas a pessoas jurídicas, as quais possuem os mesmos administradores ou detentores de maioria do capital; salvo manifesto interesse para economia regional submetido a autorização do Presidente da República e de prévia autorização do Senado Federal, ouvido o Conselho de Segurança Nacional.

No que diz respeito a discussão do titular do direito de propriedade das terras na faixa de fronteira, excetuadas as terras devolutas, todas as demais são de particulares. O gozo desse direito, todavia, não é pleno, sofre algumas limitações no uso como visto anteriormente.

A Lei nº 6.634 de maio de 1979, que dispõe sobre a faixa de fronteira, no artigo 2º, salvo assentimento prévio do Conselho Nacional de Segurança⁹, veda na faixa de fronteira a prática dos atos referentes, além da alienação e concessão de terras públicas, a abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens; a construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso; estabelecimento ou exploração industrial que interessem à segurança pública; instalação de empresas que se dediquem à pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, exceto aqueles de imediata aplicação na construção civil, e a colonização e loteamento rural; transações com imóvel rural que implique no domínio, na posse ou em qualquer direito real sobre o imóvel por estrangeiro; participação, a qualquer título, de pessoa física ou jurídica estrangeira em pessoa jurídica titular de direito real sobre imóvel rural.

As limitações e as condições de uso e de alienação das terras situadas em faixa de fronteira disciplinadas na lei nº 6.634/79 e regulamentadas pelo Decreto-lei

⁹Os critérios para alçar o consentimento prévio do Conselho Nacional de Segurança para a prática das atividades supracitadas estão previstos no Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980.

nº 85.064/80 possuem no controle da fronteira e na pequena e média propriedade a sua razão de ser. Observa-se que os imóveis que excede a 3 mil hectares requer um procedimento mais rigoroso para a alienação e concessão de terras públicas. Nesse sentido, o legislador expressa a intenção de realizar a ocupação do espaço com pequenas e médias propriedades. Aposta-se nesse perfil de ocupação para garantir a segurança nacional do extenso território. Também, deixa claro que as alienações e as concessões que ultrapassem esse limite se trata de casos excepcionais.

Segundo Cretella Junior (1991, p. 1269), “O fundamento da criação da faixa de fronteira, em nosso direito, é tríplice, resumindo-se nos desideratos expressos com três vocábulos: segurança nacional, progresso e nacionalização”.

No que tange ao primeiro fundamento, desde a época imperial, o Brasil foi obrigado a manter constante vigilância sobre a extensa área limítrofe, a qual cumpriu e cumpre a função de sentinela no que refere a defesa do território nacional.

Já no que refere ao segundo, em razão da grande influência estrangeira nessa região, buscou-se promover o desenvolvendo socioeconômico frente ao outro estado nacional. A estratégia se pautou em intensificar o progresso nas regiões em que o país vizinho apresentasse sinais de intenso desenvolvimento. Isto é, o desenvolvimento regional estava condicionado, geralmente, ao desenvolvimento de outrem.

E, por fim, no tocante ao terceiro e último fundamento, que diz respeito a nacionalização, estava ancorado na intensificação do sentimento cívico e patriótico pela da implantação de escolas destinadas a promover os costumes, as tradições e a língua brasileira.

Os fundamentos elencados acima, embora aparentemente remetam ao processo histórico de constituição do Brasil, explicitam o período histórico da década de 70 e 80 vivenciado pelo país. Os fundamentos segurança nacional, progresso e nacionalização representam a ideologia de um Estado militar. Em outras palavras, eles se traduzem no tripé da ditadura militar, utilizado para legitimar a produção legislativa e o próprio poder.

3 MOVIMENTAÇÃO PROCESSUAL: Intransparência como estratégia a favor do latifúndio

As matrículas de nº R8-1332, R2-5633, R2-5635 e M - 4743 do imóvel denominado de “Formigas” estão em nome de Elsa Maria Badotti e a matrícula nº M 482 do imóvel “Laranjeiras ou Colônia Murilo” está em nome de Luiz Caldato S/A – Industria de Madeiras, Sementes Crestani Ltda e Dalligna S/A Indústria e Comércio Ltda, ora ocupados pelos Trabalhadores Rurais Sem terra, desde agosto de 1989.

Este segundo capítulo do trabalho realizou um breve relato acerca da situação processual dos imóveis situados em faixa de fronteira e ocupados por trabalhadores rurais Sem Terra. A síntese processual foi realizada a partir dos autos físicos baixados na Secretaria da Justiça Federal de Cascavel.

Na primeira parte do capítulo tratou-se da Ação de Reintegração de Posse nº 121/1989, do Pedido de Intervenção Federal no Estado do Paraná (acórdão nº 14.086-9, de 01/07/1994), do Recurso Extraordinário nº 192560 junto ao STF, bem como da Ação Declaratória de Nulidade de Títulos Dominiais, nº 2002.70.05.010342-7, referente a Fazenda “Formigas/Vinte e Quatro” de Honorato Babinski.

Na segunda parte, resumiu-se a Ação de Reintegração de Posse nº 123/1989, o Pedido de Intervenção Federal no Estado do Paraná (acórdão nº 1399, de 11/09/1991), bem como a Ação Declaratória de Nulidade de Títulos Dominiais, nº 2002.70.05.010343-9, referente ao imóvel denominado “Laranjeiras ou Colônia Murilo” de Luiz Caldato S/A – Industria de Madeiras.

Os imóveis estão inclusos em uma região reconhecida como de domínio da União pelo Supremo Tribunal Federal (Apelação Cível¹⁰ nº 9621-1-PR). O STF recomendou a União que regularizasse as terras pertencentes a região, em razão de alienação *a non dominus* pelo Estado do Paraná, para tanto algumas leis foram publicadas. Todavia, em relação aos imóveis em apreço não houve avanços. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, ao qual foi conferida

¹⁰ Utilizou-se a denominação de Apelação Cível em razão do uso pelo Decreto-Lei nº 1.942/1982: “Art. 1º - As terras situadas em área indispensável à segurança nacional, no Estado do Paraná, reconhecidas de domínio da União pelo Supremo Tribunal Federal em acórdão nos autos da Apelação Cível nº 9621-1-PR [...]”

a competência para regularizar, ainda não reconheceu os títulos tampouco os anulou.

O INCRA ajuizou duas ações de nulidade dos títulos dominiais (Ação Ordinária nº 2002.70.05.010342-7 e 2002.70.05.010343-9. Em primeira instância, ambas foram extintas sem julgamento de mérito, por ilegitimidade ativa e falta de interesse processual do INCRA, porque a ratificação dos títulos ou a declaração de nulidade deveriam ocorrer em âmbito administrativo, em ato motivado da autarquia.

3.1 IMÓVEL RURAL DENOMINADO “FORMIGA”, MATRÍCULA EM NOME DE ELSA MARIA BADOTTI, SITUADO NO MUNICÍPIO DE CATANDUVAS/PR

Em 31 de agosto de 1989, foi ajuizada a ação de reintegração de posse nº 121/89 em face de Jofre Maciel dos Santos e outros, motivada pela ocupação do imóvel por trabalhadores rurais da região.

Segundo publicação do jornal “O Paraná”, aproximadamente de mil pessoas (400 famílias) ocuparam os imóveis situados no município de Catanduvas, no último domingo¹¹. As terras ocupadas eram, em sua grande maioria, de mata virgem e ricas em madeira de lei. Conforme relatos colhidos pelo jornal, os ocupantes são oriundos de várias cidades do Oeste paranaense. As fazendas, conhecidas como Badotti e Caldato de propriedade de Honorato Babinski e Luiz Caldato, respectivamente, não apresentavam terras agricultáveis.

O jornal “O Paraná” ainda descreve a realidade vivida pelas famílias acampadas diante da escassez de suprimentos, falta de medicamentos, roupas e outro utensílios necessários a produção. Os acampados se reconhecem como boias-frias, desempregados em estado famélico e expõem as pretensões de produzir na terra e de angariar o apoio da comunidade local.

Conforme as fontes da reportagem, a ocupação não foi organizada pelo Movimento dos trabalhadores Rurais Sem Terra – MST. Segundo o pronunciamento da Executiva Estadual do MST, o Movimentos Social não tinha conhecimento das ocupações.

¹¹ Versão da publicação do dia 29 de agosto de 1989 do jornal O Paraná encontrada nos autos da Ação de Reintegração de Posse nº 121/89, na folha 20. Na versão de Luiz Caldato, os imóveis não foram ocupados simultaneamente, mas um após o outro. Essa versão coaduna com os relatos dos trabalhadores.

No entanto, conforme a “Folha de Londrina”, o MST apoiou e incentivou as ocupações de acordo com a entrevista de Roberto Baggio. Especula-se que a ocupação tenha sido organizada por militantes de esquerda de Campo Mourão¹².

Conforme declaração do acampado Breno Staats à Polícia Civil do Estado do Paraná, datado de 30 de agosto de 1989, ele ocupou a Fazenda Badotti e a outra que desconhece o nome, juntamente com centenas de companheiros oriundo de diversos municípios. Enfrentaram dificuldades de acesso à alimentação e a remédios. Não possuíam armas, apenas ferramentas para o trabalho. Além do mais, apresentou temor em relação a segurança das centenas de crianças (de 0 a 10 anos de idade), em razão de possíveis ataques de capatazes (*fl. 27, nº 121/1989*).

A declaração é confirmada por Odilon Jacques de Oliveira (*fl. 28, nº 121/1989*) e Irani Genario Hartmann e, este último, reafirma a pretensão do uso exclusivo da terra para a produção de alimentos, acrescenta que as famílias são pobres e são oriundas das periferias de cidade (*fl. 29, nº 121/1989*).

A ocupação do imóvel culminou no ajuizamento da Ação de Reintegração de Posse nº 121/1989 (Vara Cível de Catanduvas) por Honorato Babinski, em face dos trabalhadores *Sem Terra* (Jofre Maciel dos Santos e outros).

Alegando esbulho, requereu a concessão de liminar do mandado de reintegração de posse (*fl. 05, nº 121/1989*) e o deferimento do presente pedido de reintegração de posse, no dia 31 de agosto de 1989 (*fl. 08, nº 121/1989*).

Em 31 de agosto de 1989, foi concedida a liminar de reintegração de posse (*fl. 34, nº 121/1989*). O juiz ainda requereu ao 6º Batalhão de Polícia Militar da Comarca de Cascavel – Pr - para que dispusesse de força policial a fim de cumprir o mandado (*fl. 38, nº 121/1989*).

Também solicitou envio de força policial ao Conselho da Magistratura para o cumprimento do mandado de reintegração de posse (*fl. 40, nº 121/1989*). O qual foi deferido, em 01 de setembro de 1989, pelo presidente do Tribunal de justiça do Paraná “ad referendum” (*fl. 41, nº 121/1989*).

Em 10 de janeiro de 1990, o autor requereu suspensão da ordem de despejo, por prazo indeterminado, considerando a composição amigável realizada

¹²Versão da publicação do dia 29 de agosto de 1989 do jornal Folha de Londrina encontrada nos autos da Ação de Reintegração de Posse nº 121/89, na folha 21.

entre o Honorato Babinski e Jofre Maciel e outros (*fl. 49, nº 121/1989*). Pedido deferido pelo prazo de um ano (*fl. 51, nº 121/1989*).

Alguns meses após, em 14 de julho de 1990, o autor alegou o descumprimento do acordo por parte dos acampados e requereu a retomada das medidas cabíveis para a continuidade da ação de reintegração de posse do imóvel (*fl. 55, nº 121/1989*).

Em 06 de agosto de 1990, o juízo determinou que se oficiasse o comandante da Polícia Militar de Cascavel e o Secretário de Segurança Pública do Estado do Paraná para que cumprissem o mandado de reintegração de posse, mediante o uso de força policial, conforme ofício 137/90 e 138/90 (*fl. 58, nº 121/1989*).

Em resposta ao ofício, o Tenente Coronel alegou não dispor dos recursos necessários para o cumprimento da ordem de despejo e que estaria encaminhando o documento para o escalão superior de Curitiba (Comando de Policiamento do Interior), a fim de que os meios necessários fossem direcionados a unidade policial de Cascavel (*fl. 62, nº 121/1989*).

Em 13 de setembro de 1991, o Ministério Público se posicionou no sentido de que o magistrado oficiasse o Tribunal de Justiça a fim de que tomasse providências junto ao Poder Executivo, visando o cumprimento da ordem de despejo (*fl. 70, nº 121/1989*).

A Secretária de Segurança Pública do Estado do Paraná respondeu ao ofício do juiz de direito, em 03 de junho de 1992, sobre a requisição de força policial para fins de cumprimento de ordem judicial de reintegração de posse. Apresentou a criação de uma Comissão Especial pelo Decreto nº 643/91 para o exame e discussão de todas as pendências com o fito de vislumbrar a melhor forma para o cumprimento das requisições emanadas dos juízes de direito competentes. Dentre outros pontos, afirmou que das 46 áreas “sub judicie” observa parcela ponderável em vias de solução pacífica, ou seja, sem derramamento de sangue. (*fl. 82 e 83, nº 121/1989*).

Por fim, a sentença foi julgada procedente a fim de reintegrar definitivamente o autor Honorato Babinski na posse do imóvel, em 04 de junho de 1992 (*fl. 81, nº 121/1989*).

Insatisfeito o autor ajuizou ação de intervenção federal no Estado junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. No acórdão (nº 14.086-9, de 01/07/1994),

o Min. Relator Plínio Cunha expôs que, no caso concreto, é indiscutível que a decisão judicial foi descumprida por omissão da autoridade competente e, por isso, é cabível o pedido de intervenção federal, conforme *fl. 151 do processo nº 2002.70.05.010342-7*. Além do mais, o requerente provou a condição de proprietário do imóvel, mediante as respectivas matrículas de registro. O relator apresentou-se alheio ao problema social, vejamos:

6. A questão discutida nestes autos, sem sombra de dúvidas, envolve grave problema social; o certo, no entanto, é que não compete ao Poder Judiciário resolvê-lo, solucioná-lo, por não se encontrar na esfera de suas atribuições e sim determinar o cumprimento da lei; inclusive de norma constitucional que assegura o direito de propriedade e dar a prestação jurisdicional requerida, como é de seu dever.

O Estado do Paraná recorreu ao STF do acórdão do TJ/PR, por meio do recurso extraordinário nº 192560, sob a relatoria de Sidney Sanches, em 1995, todavia o recurso não foi acolhido em 2006¹³.

Embora tenha ocorrido muitas movimentações processuais em esferas distintas de jurisdição, as decisões e acórdãos não surtiram efeitos práticos. As famílias continuam acampadas e produzindo na terra e o latifundiário sem a posse do imóvel.

Após uma longa discussão acerca da posse, iniciou-se uma outra com o questionamento da titularidade pelo INCRA, como veremos a seguir.

3.1.1 Ação declaratória de nulidade de títulos dominiais¹⁴ do imóvel “Formiga”

Em 26 de novembro de 2002, o INCRA ajuizou ação declaratória de nulidade de títulos dominiais visando a declaração de nulidade dos títulos dominiais R8-1332, R2-5633, R2-5635 e M-4743 ostentados pela Elza Maria Badotti e emitidos a *non domino* pelo Estado do Paraná.

Segundo a Autarquia (*fl. 03 nº 2002.70.05.010342-7*), às cadeias dominiais, os mapas e os registros imobiliários acostados pelo autor demonstram que o imóvel

¹³Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1617979>, acessado em 14/05/2019.

¹⁴ Ação ordinária de declaratória de nulidade de títulos dominiais Nº 2002.70.05.010342-7.

fora adquirido do Estado do Paraná, em 29/12/1950, sem que fosse o legítimo proprietário.

O imóvel “Formiga” se localiza em área já apreciada pelo Supremo Tribunal Federal (Apelação Cível nº 9.621-PR) que assentou o domínio da União sobre as terras situadas ao longo da faixa de fronteira. A fim de cumprir a decisão do STF e regularizar os imóveis, editou-se o Decreto-Lei nº 1.942 de 31 de maio de 1982. O Decreto-lei exigia para a ratificação dos títulos de domínio, dentre outros requisitos, a exploração da área pelo possuidor (*fl. 04 nº 2002.70.05.010342-7*).

No entanto, o INCRA constatou administrativamente que o possuidor¹⁵ do título nunca explorou economicamente o bem em questão, carecendo conferir a ela a função social exigida, o que a inabilitou para o processo de titulação.

Portanto, requereu a declaração de nulidade dos títulos dominiais, ostentado pela Elsa Maria Babinski (*fl. 05 nº 2002.70.05.010342-7*).

O “possuidor dos títulos”, Elsa Maria Babinski, por sua vez, nos autos da Ação Declaratória de Nulidade de Título Dominial, requereu uma sentença condenatória de eficácia executivo-mandamental, que determinasse ao autor reconvinco (INCRA) o cumprimento do Decreto-Lei nº 1.942/82. Trata-se da obrigação de fazer, que consistia na expedição do competente Termo Declaratório, ratificando os títulos dominiais (*fl. 50 nº 2002.70.05.010342-7*).

Respondeu ao INCRA (reconvinco) que exercia intensa atividade extrativista, inclusive com a implantação de projetos de reflorestamentos e que tais fatos também foram comprovados pela autarquia, por meio dos procedimentos administrativos (*fl. 51 nº 2002.70.05.010342-7*).

Assim, requereu que fosse determinado ao INCRA a expedição do Termo Declaratório, ratificando os títulos dominiais em seu favor. Subsidiariamente, a obrigação fosse convertida em perdas e danos – desapropriação indireta (*fl. 65 nº 2002.70.05.010342-7*).

O INCRA apresentou resposta à reconvenção em face de Elsa Maria Caldato. Segundo o INCRA, não é possível ratificar o título de propriedade em questão porque a reconvinco (possuidor dos títulos) nunca conseguiu provar a exploração do

¹⁵ Utiliza-se do termo “possuidor de títulos” pela ausência de termo específico para descrever a situação jurídica do adquirente do imóvel a non domino que obteve a dominialidade questionada judicialmente e, conseqüentemente, reconhecida como sendo da união e que, no entanto, permanece com os títulos registrados em vosso nome.

imóvel, como determina o artigo 1º da Lei 9. 871/99 (*fl. 177 nº 2002.70.05.010342-7*).

Também afirmou que Elsa Maria Badotti jamais foi proprietária do imóvel em questão. Portanto, não a cabe o direito a qualquer indenização por desapropriação. Ademais, não cabe indenização pois inexistente o nexo de causalidade entre a conduta da administração e o alegado prejuízo.

Assim como apresentou impugnação à contestação em face do Estado do Paraná. O INCRA reafirmou novamente a legitimidade ativa da autarquia, nos termos do artigo 6º da lei nº 1.414/75. Também, reafirmou a legitimidade passiva do Estado do Paraná, em razão do artigo 3º da Lei nº 9.871/99. Segundo o qual, impõe a presença do membro da Federação no polo passivo das demandas em que se discute a dominialidade de imóvel rural, situado em faixa de fronteira e erroneamente destacado do domínio da União (*fl. 189/190 nº 2002.70.05.010342-7*).

Posto isto, proferiu-se a sentença. De acordo com a decisão, inexistiu interesse processual ao INCRA (*fl. 547 nº 2002.70.05.010342-7*). Conforme relatório da sentença, a regularização foi iniciada por meio do Decreto-Lei nº 1.942, de 31.05.1982, editado pelo poder Executivo. Nos termos do Decreto-Lei, decorrido o prazo estabelecido no “caput” sem que tenha sido requerida a ratificação autorizada à União ou não sendo esta possível, por desatendimento às disposições do Decreto-Lei nº 1.414/1975, o Incra deveria declarar nulo o título de alienação ou concessão, em ato motivado, no qual demonstrava a nulidade originária do título e a impossibilidade da ratificação.

A sentença apenas reafirmou o que era sabido, conforme trecho *in verbis* (*grifos da sentença*):

Conforme disposto no § 1º do art. 1º desta Lei, “*Decorrido o prazo estabelecido no ‘caput’, sem que tenha sido requerida a ratificação autorizada à União, ou não sendo esta possível, por desatendimento às disposições do Decreto-Lei nº 1.414, de 1975, o Incra deverá: 1 - declarar nulo o título de alienação ou concessão, em ato motivado, no qual demonstrada a nulidade originária do título e a impossibilidade da ratificação;*

O citado Decreto-Lei nº 1.414/75 também dispõe sobre o processo de ratificação das concessões e alienações de terras devolutas na faixa de fronteira, e estabelece, como uma das condições para a ratificação, que a utilização das terras se coadune com os objetivos do Estatuto da Terra, exame este a ser feito pelo INCRA.

Acontece que o argumento utilizado pela Autarquia Agrária para não expedir o Termo de Declaração solicitado pela Requerida foi no sentido de que a utilização das terras não ocorreu na forma preconizada no Estatuto da Terra, ou seja, **não houve o exercício contínuo e ininterrupto da atividade agrária**, mesmo antes da invasão por agricultores “sem-terra” - até então era exercida tão-somente a exploração de madeira existentes no local (exploração florestal nativa e exótica).

Nesse contexto, como não foram atendidas as disposições do Decreto-Lei nº 1.414/75, impossibilitando a ratificação, e tendo decorrido o prazo de dois anos (pois a manifestação final da Autarquia se deu em novembro de 2002), **deveria o INCRA (portanto, na esfera administrativa) ter declarado nulo o título, sem necessidade de ingressar na via judicial.**

Como se observa na referida decisão a autarquia negou o pedido de expedição do Termo de Declaração, sob o argumento de que a utilização das terras não ocorreu na forma preconizada pelo Estatuto da Terra. E, assim, também não foram atendidas as disposições do Decreto-Lei nº 1.414/1975, impossibilitando a ratificação. Decorrido o prazo de dois anos o Incra deveria ter declarado o título nulo, sem necessidade de ingressar na via judicial (*fl. 546 nº 2002.70.05.010342-7*).

Portanto, julgou-se extinto o processo sem julgamento do mérito (*fl. 547 nº 2002.70.05.010342-7*) e prejudicada a reconvenção (*fl. 548 nº 2002.70.05.010342-7*), em 12/09/2005.

Inconformada com a sentença proferida a requerida (possuidor dos títulos) interpelou (*fl. 556 nº 2002.70.05.010342-7*) junto ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região. No recurso postulou a reforma da sentença no que diz respeito a expedição do Termo Declaratório e a desapropriação indireta (*fl. 598 nº 2002.70.05.010342-7*).

Em resposta a recurso de apelação (*fl. 602 nº 2002.70.05.010342-7*), o INCRA afirmou que concorda com o teor da decisão. Desse modo, demonstrou-se satisfeito com a decisão. Justificou que não havia procedido a declaração administrativa de nulidade da titulação particular porque teve receio de que fosse acusado de atuar abusivamente e fosse trancado o competente processo administrativo, via mandado de segurança (*fl. 602 nº 2002.70.05.010342-7*).

Portanto, requereu o total improvimento do recurso de apelação, mantendo os fundamentos da sentença proferida em primeiro grau de jurisdição.

Os recursos foram remetidos ao Ministério Público Federal para que desse vista, antes da apreciação pelo TRF4ª. No parecer (*fl. 618 nº 2002.70.05.010342-7*) o MPF se contrapõe a decisão de primeiro grau, que reconheceu a inexistência de

interesse processual do Incra. Segundo o parecer, nos termos da Lei nº 4.504/1964, o Incra deveria promover as medidas necessárias à decretação da nulidade do título, inclusive adotando medidas judiciais se necessário.

Segue excerto do parecer:

Do interesse processual. A ré apontou e o magistrado acatou em sua sentença a alegação de inexistência de interesse processual, sob o fundamento de que as terras abrangidas pelo Decreto-Lei nº 1.942/82 devem ter sua situação regularizada na via administrativa.

Irrita essa argumentação, visto que a autarquia fundiária deve atuar judicialmente por imposição do Decreto-Lei nº 1.414/75. O art. 6º do referido decreto estipula o seguinte:

Caso venha a entender que a utilização das terras não atende às finalidades legais, o INCRA promoverá as medidas necessárias à decretação da nulidade do título, no todo ou em parte, procedendo-se em relação aos seus ocupantes na forma prevista na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, indenizadas as benfeitorias úteis e necessárias, feitas de boa-fé.

Ademais, é garantia fundamental a apreciação pelo judiciário das lesões ou ameaça de lesão ao direito, nos termos do art.5º, inciso XXXV da CF/88. Não poderia ser mais correta a conduta do INCRA, agindo de acordo com os princípios da boa-fé e da lealdade, visando evitar que sua declaração de nulidade seja dada por arbitrária.

Acrescentou ainda que o direito a apreciação de lesão ou ameaça de lesão a direito pelo judiciário é uma garantia constitucional. Desse modo, afirmou que a iniciativa do INCRA está correta em acionar o judiciário.

E, por fim, requereu a reforma a sentença para reconhecer a procedência do pedido do INCRA, declarando a nulidade do título dominial ostentado pela ré (*fl. 627 nº 2002.70.05.010342-7*).

Mesmo diante das considerações do MPF, o TRF da 4ª Região negou provimento ao apelo, por unanimidade (*fl. 670 nº 2002.70.05.010342-7*), em 05 de dezembro de 2007.

Após a prolação do acórdão, o processo foi extinto. A decisão serviu para reafirmar a competência administrativa do INCRA em ratificação ou anulação dos títulos. Ficou entendido que a Autarquia tomaria as medidas necessárias, administrativamente, para anular os títulos. Todavia, já se passaram quase doze anos e anulação ainda não foi declarada.

A seguir, analisaremos a situação do outro imóvel que se encontra em condições similares. Vejamos.

3.2 IMÓVEL DENOMINADO LARANJEIRAS OU COLÔNIA MURILO, MATRÍCULA EM NOME DE LUIZ CALDATO S/A – INDÚSTRIA DE MADEIRAS E OUTROS, SITUADO NO MUNICÍPIO DE IBEMA/PR

Em 05 de setembro de 1989, receoso de ter o imóvel também ocupado Luiz Caldato S/A – Indústria de Madeiras ajuizou ação de interdito proibitório (nº 123/1989), em face de Jofre Maciel dos Santos e outros trabalhadores *Sem Terra*, os quais estavam acampados na propriedade contígua pertencente a Elsa Maria Badotti.

O requerente (Luiz Caldato) acreditava que, caso houvesse a reintegração de posse da área vizinha, os integrantes *Sem Terra* ocupariam imóvel. Assim, nos autos de atuação, argumentou que o Interdito proibitório é uma medida preventiva visando assegurar o direito dele de evitar a turbação e o esbulho. Requereu liminarmente o mandado proibitório notificando os requeridos (Trabalhadores sem-terra) a obrigação de não levarem a adiante a pretendida turbação ou esbulho, sob pena de multa diária. A liminar foi concedida, consoante a *fl.89 dos autos nº 123/89*, com a expedição imediata do mandado proibitório.

No entanto, em 11 de setembro de 1989 os trabalhadores *sem-terra* ocuparam o imóvel do requerente (Luiz Caldato S/A). Diante da alteração dos fatos, o requerente solicitou a conversão da ação de interdito proibitório em ação de reintegração de posse, de modo a garantir a posse (*fl.97 nº 123/89*).

O pedido de reintegração de posse foi julgado liminarmente procedente (*fl. 101 nº 123/89*), com ordem expressa de prisão em flagrante dos ocupantes, “Em caso de resistência, se houver pedido expresso da autora, ante o esbulho possessório, requirite-se reforço policial e prendam-se em flagrante os invasores ante ao cometimento do crime de esbulho possessório.”.

A a parte autora requereu ao juiz que solicitasse ao Comando da Polícia Militar de Cascavel que deslocasse um destacamento de policiais para a área ocupada e construísse provisoriamente, até a execução da ordem de despejo, um módulo policial no local (*fl.111 nº 123/89*), o que foi prontamente atendido pelo juiz (*fl.120 nº 123/89*).

A finalidade da criação do módulo policial era viabilizar a exploração da madeira, embora permanecesse ocupada pelos trabalhadores *Sem Terra*, que, segundo o requerente, estava sendo obstruída pelos acampados.

No entanto, houve composição entre as partes, suspendendo a ordem de despejo e o uso da força policial (*fl. 122 nº 123/89*), fato, este, que foi comunicado ao Comandante da Polícia Militar a fim de dispensar o uso de força policial.

O juiz, diante do pedido do requerente, suspendeu o curso do presente processo pelo prazo de 1 ano (*fl. 125 nº 123/89*).

Alguns meses depois, segundo o requerente, os termos do acordo de composição foram descumpridos por parte dos acampados (*fl. 127 nº 123/89*). Diante dessa alegação, requereu a continuidade do processo e o auxílio de força policial para a execução da ordem de despejo. Os pedidos foram prontamente atendidos pelo juiz (*fl. 129 nº 123/89*).

Insatisfeito com a demora na execução da ordem de despejo das famílias o requerente impetrou pedido de intervenção federal no Estado em razão do suposto descumprimento de ordem judicial junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (*fl. 135 nº 123/89*).

O relator Silva Wolff solicitou mais informações acerca da questão ao juiz Roberto Portugal Bacellar da Comarca de Catanduvas (*fl. 133 nº 123/89*), bem como ao Secretário de Segurança Pública de Estado e ao Comandante da Polícia Militar de Cascavel (*fl. 136 nº 123/89*).

Em resposta ao pedido de intervenção federal, o Governador do Estado do Paraná, o Secretário de Segurança Pública e o Procurador do Estado fundamentaram o cabimento da intervenção federal apenas e tão somente em casos de gravíssima ameaça a sobrevivência do ente federativo maior derivada de guerra externa ou sublevação ou insubordinação interna (*fl. 155 nº 123/89*).

Justificaram o descumprimento da ordem judicial na opção de resolver o conflito por meio do diálogo entre as partes, bem como não estavam dispostos em lançar mão de força militar no intuito de estabelecer uma campanha de guerra.

Mesmo diante das considerações do governo do Estado do Paraná para evitar o uso da força militar contra as famílias, pedido de intervenção federal foi deferido pelo Tribunal de Justiça do Paraná, acórdão nº 1399 de 11 de novembro de 1991. Segundo o relator, não cabe ao poder executivo o direito de arvorar-se em

“Censor” de mandados judiciais, nem de juiz de oportunidade ou melhor momento em que poderá ou não vir a cumprir as decisões judiciais.

O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná ainda solicitou ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) que efetivasse a Intervenção federal no Estado do Paraná o qual foi julgado procedente por unanimidade pela Corte Especial do Egrégio Superior Tribunal, conforme publicação do Diário da Justiça da União, datado de 08/08/1994, dos autos nº 14-09-PR (fl.207 e 209 nº 123/89).

Com o fim da discussão judicial sobre a posse entre os detentores do título do imóvel e as famílias acampadas, o título do imóvel em questão foi questionado pelo Incra. A partir de então, discute-se a dominialidade do bem, para tanto o Incra ajuizou ação ordinária para declarar nulo o título do requerente. Vejamos.

3.2.1 Ação declaratória de nulidade de títulos dominiais do imóvel denominado Laranjeiras ou Colônia Murilo.

O INCRA, em 28 de novembro de 2002, ajuizou ação declaratória de nulidade de títulos dominiais visando a declaração de nulidade do título dominial M 482, ostentado por Luiz Caldato S/A, Sementes Crestani S/A e Dall’igna S/A Indústria e Comércio e emitido a *non domino* pelo Estado do Paraná.

O título se refere ao imóvel situado em faixa de fronteira (parte do imóvel denominado de “Laranjeiras” ou “Colônia Murilo” ou “Formigas”, sendo, portanto, bem público de domínio da União (fl.02 nº 2002.70.05.010343-9).

Segundo a Autarquia (fl.02 nº 2002.70.05.010343-9), as cadeias dominiais, os mapas e os registros imobiliários acostados pelo autor demonstram que o imóvel fora adquirido do Estado do Paraná, em 29/12/1950, sem que fosse o legítimo proprietário.

O imóvel “Laranjeiras ou Colônia Murilo” também se localiza em área já apreciada pelo Supremo Tribunal Federal (embargos de declaração da Apelação Cível nº 9.621-PR), que assentou o domínio da União sobre as terras situadas ao longo da faixa de fronteira. Portanto, também se aplica o decreto publicado em 1982 para regularizar a problemática abordada pelo STF, o qual exigia para a ratificação dos títulos de domínio, dentre outros requisitos, a exploração da área pelo possuidor (fl.03 nº 2002.70.05.010343-9).

Constatou-se administrativamente que as três primeiras rés nunca exploraram economicamente o bem em questão, carecendo de conferir a ela a função social exigida constitucionalmente, o que as inabilitou para o processo de titulação.

Luiz Caldato S/A, por sua vez, confirmou que o imóvel foi adquirido do Estado do Paraná pelo senhor Alípio de Souza Leal, em 28/06/1930 (*fl.114 nº 2002.70.05.010343-9*), sendo alienado em 31/07/1934 para o Banco Nacional do Comércio (*fl. 115 nº 2002.70.05.010343-9*), com sede em Porto Alegre. Posteriormente, foi adquirido pelo senhor José Luiz Caldato, em 4/09/1944, residente em Getúlio Vargas - Estado do Rio Grande do Sul (*fl. 115 nº 2002.70.05.010343-9*).

Argumentou que a aprovação da compra e venda foi homologada por sentença da justiça estadual de 20 de maio de 1925 e o título foi expedido em 28 de junho de 1930 e transcrito no registro imobiliário em 23/06/1934.

Apresentou impugnação à contestação aduzida pelo Srº Luiz Caldato, contrapôs o parecer apresentado pelo réu de reconhecimento da produtividade do imóvel ao afirmar que a decisão administrativa de não ratificação do título de domínio estava ancorada em um parecer elaborado anteriormente, produzido pela Procuradoria Jurídica Agrária do Incra (*fl. 184 nº 2002.70.05.010343-9*).

Conforme parecer do Procurador Federal, em nenhum momento restou demonstrada qualquer exploração capaz de legitimar ou mesmo autorizar a transferência da dominialidade das terras em comento em favor dos interessados. E o projeto técnico de reflorestamento apresentado demonstra tão-somente a intenção dos interessados à época de dar início ao procedimento exploratório das mencionadas terras (*fl. 188 nº 2002.70.05.010343-9*).

Diante dos argumentos expostos, proferiu-se o despacho/decisão¹⁶. Segundo a decisão, inexistente interesse processual ao INCRA na medida em que a questão dominial do imóvel deverá ser resolvida administrativamente, por força de lei (*fl. 262 nº 2002.70.05.010343-9*). Conforme se verifica a seguir:

Em que pese tenha deferido a produção de prova pericial, verifiquei, da análise mais detalhada do presente processo, inexistir interesse

¹⁶A ação de desapropriação indireta, conforme solicitada pelo réu Luiz Caldato S/A, foi remetida ao juízo desse processo após reconhecida a conexão em razão do objeto (*fl. 205 e 206 nº 2002.70.05.010343-9*).

processual ao INCRA, na medida em que a questão da dominial do imóvel deverá, por força de lei, ser resolvida administrativamente e não na via judicial. Explico.

O imóvel ora em análise está situado em área indispensável à segurança nacional, no Estado do Paraná, sendo reconhecido como de domínio da União pelo Supremo Tribunal Federal em acórdão proferido nos autos da Apelação Cível nº Cível 9621-1-PR.

Nela se reconheceu que o imóvel em apreço está situado em área indispensável à Segurança Nacional e foi reconhecido como domínio da União pelo STF em acórdão proferido nos autos da Apelação nº 9621-1-PR.

Conforme excerto do acórdão da referida Apelação Cível *apud* sentença,

“Embargos de terceiro, deduzidos por Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional perante o Juízo de Direito de Foz do Iguaçu, e por este remetidos ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal, à consideração de que envolvem litígio entre o Estado do Paraná e a União (Constituição, art. 101, nº I, e). - As áreas integradas na concessão que o Governo Imperial fizera à Companhia Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande, pelo Decreto nº 10.432 – de 9 de novembro de 1889, jamais entraram no domínio do Estado do Paraná, porque não eram terras devolutas em 24 de fevereiro de 1981, quando foi promulgada a Constituição da República. Se a justiça local, com base no decreto Ditatorial nº 300 de 1930 e interventorial nº 20 de 1931, deu ganho de causa ao Estado do Paraná, em 21 de junho de 1940 (acórdão com trânsito e julgado em setembro do mesmo ano, contra as Companhias Estrada de Ferro São Paulo-rio Grande de Brasileira de Viação e Comércio), **tal decisão seria inexequível contra a União, a cuja patrimônio estavam os imóveis incorporados ex vi Decretos-leis 2073 e 2436 de 1940. - Embargos julgados procedentes.**” (grifos do acórdão) (fl. 263 nº 2002.70.05.010343-9).

Com base no supracitado acórdão, editou-se um Decreto-Lei nº 1.942 de 13 de maio de 1982 no qual está expresso, segundo a decisão, que a execução do acórdão compete ao INCRA, a quem caberia desenvolver todas as providências necessárias, nos termos do artigo 1º, § único e artigo 7º.

O Incra realizou alguns esforços no sentido de resolver a questão administrativamente, até 2000, quando a Procuradoria Geral da autarquia emitiu um parecer contrário à expedição do termo de declaração de reconhecimento do título dominial pelo réu. Diante da negativa, a Procuradoria Regional ajuizou a presente ação de anulação de título de domínio.

Nesse período, ainda estava em vigor a Lei nº 9.871 de 23 de novembro de 1999¹⁷, que estabelecia o prazo de dois anos – contados de 1º de janeiro de 1999 - para as ratificações de concessões e alienações de terras feitas pelos Estados em faixa de fronteira (*fl. 264 nº 2002.70.05.010343-9*). Decorrido o prazo sem que tenha sido requerida a ratificação ou não sendo esta possível pelo descumprimento das disposições do Decreto-Lei nº 1.414/1975, o INCRA deveria declarar nulo o título de alienação ou concessão, em ato motivado, no qual estaria demonstrada a nulidade originária do título e a impossibilidade de ratificação.

A sentença concluiu que:

Nesse contexto, como não foram atendidas as disposições do Decreto-Lei nº 1.414/75, impossibilitando a ratificação, e tendo decorrido o prazo de dois anos (pois a manifestação final da Autarquia se deu em novembro de 2002), **deveria o INCRA (portanto, na esfera administrativa) ter declarado nulo o título, sem necessidade de ingressar na via judicial (grifos da decisão).**

E que, portanto, declarou ausente o interesse processual e extinguiu o processo sem julgamento do mérito.

Em gral recursal, o réu, Luiz Caldato S/A – Indústria de Madeiras, junto ao TRF4, alegou desrespeito à garantia constitucional de acesso ao judiciário, ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito, bem como ao direito de propriedade e o cerceamento de defesa, posto que não foi realizada a perícia para avaliação dos bens e validação do título de propriedade.

Ao analisar o recurso, a Terceira Turma do TRF4 entendeu que; uma vez reconhecido que o imóvel em tela está situado em área indispensável à Segurança Nacional, sendo considerado de domínio da União; resta evidente a ilegitimidade ativa para a propositura da presente ação de desapropriação indireta. Portanto, negou provimento do recurso de apelação, por unanimidade.

O acórdão reafirmou a competência administrativa da Autarquia para anular os títulos, assim como serviu de marco temporal para o INCRA dar andamento aos procedimentos indispensáveis à anulação dos títulos. Transcorridos vários anos depois da decisão do TRF4, nada foi efetivamente executado pela Autarquia.

¹⁷Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015 “Dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira; e revoga o Decreto-Lei no 1.414, de 18 de agosto de 1975, e a Lei no 9.871, de 23 de novembro de 1999”.

A posse continua em poder das famílias acampadas nos imóveis, os títulos ainda estão registrados em nome dos réus (Elsa Maria Badotti e Luiz Caldato) e a dominialidade foi declarada da União. Portanto, todos estão em situação de indefinição jurídica pela ineficiência da Autarquia Agrária em executar as próprias atribuições.

Por fim, tanto o acórdão da Apelação Cível nº 9.621 quanto o Decreto-Lei nº 1.942/1982 e, por último, as sentenças das ações ordinárias de declaração de nulidade dos títulos dominiais reconhecem a dominialidade da União sobre as terras, especificamente, sobre a gleba Catanduvás onde estão inseridos os imóveis. Nos últimos trinta anos, várias tentativas de ratificação dos títulos foram realizadas pelos "possuidores dos títulos", sem êxito, pois os não preenchem as exigências previstas no Estatuto da Terra. Resta, agora, o Incra declará-los nulos.

4 SITUAÇÃO JURÍDICA DOS IMÓVEIS E A REDISTRIBUIÇÃO DAS TERRAS PÚBLICAS

Os imóveis em análise estão inclusos na gleba Catanduvás, a qual obteve os títulos questionados nos embargos de declaração da Apelação Cível nº 9.621, por terem sido alienados a *non dominus* pelo Estado do Paraná para particulares. Em outras palavras, significa dizer que, os imóveis foram vendidos de forma ilegal, irregular por quem era ilegítimo proprietário. Os adquirentes não exerceram atividade produtiva, nos termos da Lei 601 de 1850 - Lei de Terras, apenas desempenharam atividades predatórias de extração de madeira nativa.

O domínio da União sobre os imóveis foi reconhecido no acórdão da Apelação Cível nº 9.621 pelo Supremo Tribunal Federal¹⁸, relatoria do Ministro A. M. Vilas Boas, que foi objeto de embargos de terceiro pelas Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional¹⁹. Os imóveis foram dados em concessão a Companhia Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande pelo governo imperial, por força do Decreto Imperial nº 10.432/1889, posteriormente cedidos à Companhia Brasileira de Aviação e Comércio em 1920.

Mas, em 1930 o interventor federal no Estado do Paraná (General Mário Tourinho) rescindiu²⁰ os contratos feitos pelo Governo Imperial com a Companhia e

¹⁸De acordo com a Constituição dos Estado Unidos do Brasil de 1946, artigo 101, compete ao Supremo Tribunal Federal: I - processar e julgar originariamente: e) as causas e conflitos entre a União e os Estados ou entre estes.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 manteve a competência. Cabe ao STF conhecer de recurso em que são interessadas União e Estados da Federação. Essa competência está prevista no artigo 102, inciso I, alínea f, da Constituição Federal de 1988. Trata-se de competência originária, aquela que o autoriza processar e julgar, originariamente, as causas e os conflitos entre a União e os estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração direta. Ademais, em situações que envolvam litígio sobre propriedade de terras devolutas, é possível a configuração do conflito federativo apto a atrair a competência da corte (ACO 477 QO/TO, rel. min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 24/11/1995 — nesse caso, havia discussão entre autarquia federal e estado-membro).

¹⁹As empresas incorporadas ao patrimônio nacional se referem a um conjunto de empresas incorporados pelo Estado brasileiro ao patrimônio da União, sob a justificativa de relevante interesse para a economia do País e, portanto, de utilidade pública, da manutenção e desenvolvimento das atividades de tais empresas. Para tanto nomeou um superintendente para administrá-las, conforme se verifica no Decreto-lei nº 2.073, de 8-3-41, art. 1º, inciso III “Para tomar posse e administração dos bens incorporados ao Patrimônio, a lei criou a figura de seu Superintendente, - órgão de comando - de livre nomeação do Presidente da República, subordinado ao Ministério da Fazenda, cuja ação seria regida pelas Instruções que lhe fôssem dadas pelos Ministros da Fazenda e da Viação - art. 2.º”.

²⁰ Segundo algumas versões da história, a rescisão dos contratos foi a punição do governo federal contra a Braviaco, de propriedade de Geraldo Rocha, que apoiou a candidatura do eleito Júlio Prestes, logo deposto pelos aliados de Getúlio Vargas. (Fonte:

promoveu o cancelamento das transcrições dos títulos de domínio das terras, em benefício do Estado do Paraná, nos termos do Decreto nº 300/1930. A questão foi levada ao conhecimento do poder judiciário do Estado do Paraná, em 1932, transitado em julgado em 1940, que confirmou a legalidade da rescisão dos contratos e do cancelamento das transcrições dos títulos pelo Estado do Paraná.

Dez anos depois, o governo federal, pelo Decreto-Lei nº 2.075/1940, incorporou a Companhia Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande e as empresas a ela filiadas, seus bens e direitos ao patrimônio nacional, bem como rescindiu todos os contratos existentes entre a União e a Companhia, indenizando-a²¹.

Conforme a conclusão do voto do eminente relator nos embargos da Apelação Cível nº 9.621, o acórdão do TJ/PR não tem força operante contra a União em face dos instrumentos legislativos. Segue trecho do voto:

- a) Pelo Decreto imperial nº 10.432 de 7 de novembro de 1889, as áreas disputadas, pertencentes ao País foram integradas na concessão outorgada à Estrada de Ferro São Paulo- Rio Grande, e assim jamais entraram no domínio do Estado como terras devolutas, consoante a atribuição do art. 64 da Constituição de 1891.
- b) A tentativa de apossamento sumário, indisfarçável desrespeito ao Decreto Imperial e ao Decreto nº 305 do Governo Provisório da 1ª República, foi rechaçada por este Supremo Tribunal que declarou inoperante o Decreto nº 300, de 1930, por ser ditatorial, e suscetível de controle judicial mesmo em face do art. 18 das Disposições Transitórias da Constituição de 1934 [...]
- c) Se a Justiça local deu ganho de causa ao Estado do Paraná, a sua decisão não é evidentemente exequível contra a União, a quem os Decretos-Leis ns 2.073 e 2.436 imputaram bens e direitos das Companhias em cujo nome os imóveis estavam registrados. (BRASIL, 1963, p 324).

Na página 325 dos embargos da Apelação Cível, o Sr Ministro Gonçalves de Oliveira afirmou que “estas terras, de que trata, pertenciam desde o Império à União (BRASIL, 1963, 325)”. No mesmo sentido se pronunciou o Sr. Ministro Hermes Lima. Deste modo, julgou-se os embargos por unanimidade.

<https://davidarioch.wordpress.com/2010/07/16/a-grande-injustica-de-1930/>>. Acessado em: 28/10/2019).

²¹Conforme o Decreto-Lei n 9 2.073/1940, que integrava o patrimônio da União a Estrada de Ferro São Paulo Rio Grande e as empresas a ela filiadas, "Art. 19 Ficam incorporados ao Patrimônio da União: a) tôda a rêde ferroviária de propriedade da Companhia de Estradas de Ferro São Paulo-Rio Grande ou a ela arrendada; [...]. Art. 3º Como indenização dos atos acima enumerados, o Ministério da Fazenda depositará no Banco do Brasil a importância de Rs 48.300 :000\$000 (quarenta e oito mil e trezentos contos de réis) em apólices de juros de 5% (cinco por cento) ao ano, ao par, destinada ao resgate das de debêntures, à razão de Rs. 150\$000 (cento e cinqüenta mil réis), cada um.

Diante da decisão do Supremo Tribunal Federal, o poder executivo publicou o Decreto-Lei nº 1.942/1982 que dispunha acerca das terras situadas em área indispensável à segurança Nacional, no Estado do Paraná, reconhecidas de domínio da União pelo Supremo Tribunal Federal no acórdão dos embargos da Apelação Cível nº 9.621, nos termos do artigo 1º do referido Decreto-Lei.

Como se observa no artigo 7º do Decreto-Lei, caberia ao INCRA desenvolver todas as providências necessária à regularização dos imóveis. Trata-se da primeira tentativa de ratificação dos títulos concedidos pelo Estado do Paraná, alienados *non dominus* pelo Estado.

Portanto, tanto os embargos da Apelação Cível nº 9.621 quanto o Decreto-Lei nº 1.942/1982 reconhecem o domínio da União sobre as terras, especificamente, sobre a gleba Catanduvas onde estão localizados os imóveis objeto de análise neste trabalho.

Em 1999, publicou-se a lei nº 9.871/1999 que estabelecia o prazo para as ratificações de concessões e alienações de terras feitas pelos Estados na faixa de fronteira. A lei estabelecia o prazo de dois anos contados de 1º de janeiro de 1999, isto é, até 1º de janeiro de 2001 para que o “possuidor de títulos” de alienação ou concessão de terras feitas pelos Estados na faixa de fronteira de até 150 quilômetros, ainda não ratificadas, requeresse ao INCRA a ratificação.

Decorrido esse prazo, depois de janeiro de 2001, sem que tivesse requerida a ratificação ou não sendo esta possível por desatendimento ao disposto no Decreto-Lei nº 1.414/1975, o INCRA deveria (nos termos dos incisos I, II e III do § 1º do artigo 1º da referida lei):

- I - declarar nulo o título de alienação ou concessão, em ato motivado, no qual demonstrada a nulidade originária do título e a impossibilidade da ratificação;
- II - dar ciência da decisão ao interessado e publicá-la no Diário Oficial da União;
- III - promover o cancelamento dos correspondentes registros, na forma do disposto na Lei no 6.739, de 5 de dezembro de 1979, procedendo-se em relação a eventuais ocupantes do imóvel conforme o previsto na parte final do art. 6º do referido Decreto-Lei;
- IV - requerer o registro do imóvel em nome da União no competente Registro de Imóveis. (BRASIL, 1975)

Os “possuidores dos títulos” dos imóveis, objeto deste trabalho, formularam requerimento administrativo junto à Autarquia Federal, com o objetivo de ratificá-

los. Todavia, não lograram êxito, pois, segundo a Autarquia, os detentores dos títulos não utilizaram as terras da forma preconizada no Estatuto da Terra. Conforme se verifica no fundamento acolhido na sentença proferida pelo juiz federal, nas *fls. 546 do processo nº 2002.70.05.010342-7*.

Acontece que o argumento utilizado pela Autarquia Agrária para não expedir o Termo de Declaração solicitado pela requerida foi no sentido de que a utilização das terras não ocorreu da forma preconizada no Estatuto da Terra, ou seja, não houve o exercício contínuo e interupto de atividade agrária, mesmo antes da invasão por agricultores “sem-terra” – até então era exercida tão-somente a exploração de madeiras existentes no local (exploração florestal nativa e exótica). (BRASIL, 2002, p. 546).

Segundo o INCRA, a exploração dos imóveis não atendeu ao disposto no Estatuto de Terras pois, basicamente, os possuidores da época se restringiam apenas à exploração da vegetação nativa. Desse modo, não imprimiam a ela a devida função social. Configurando, assim, em um imóvel improdutivo.

De modo diverso, foi estabelecida a relação da terra com os novos ocupantes, trabalhadores Sem Terra, os quais fixaram residências no imóvel, constituíram famílias e imprimiram a ela uma forma produtiva baseada na agricultura familiar de subsistência. A partir da ocupação pelos novos possuidores, os imóveis adquiriram a característica de produtivo, conferindo a terra o cumprimento da função social estabelecido pelo Estatuto da Terra, outrora inobservado pelos “possuidores dos títulos”.

Com a ocupação pelos trabalhadores, colocados como novos possuidores, a exploração da vegetação nativa foi substituída pelo cultivo de alimentos, assim, partiu-se de uma lógica pautada na exploração extrativista para uma outra norteada na produção diversificada de alimentos.

A partir do descumprimento das disposições legais pelos “possuidores dos títulos”, o INCRA deveria ter declarado nulos, promovendo o cancelamento dos correspondentes registros, bem como requerido o registro dos imóveis em nome da União.

Ao invés disso, em 2002, a autarquia ajuizou ação judicial requerendo a declaração de nulidade dos títulos, a qual foi extinta sem julgamento do mérito. Nessa decisão, enfatizou-se que o INCRA, na esfera administrativa, deveria ter declarado nulo o título sem a necessidade de ingressar na esfera judicial.

Embora a sentença tenha sido categórica em afirmar a competência administrativa do INCRA para declarar a nulidade dos títulos com fundamento na Lei 9.871/1999, a autarquia se manteve inerte.

Exaurido o prazo para a ratificação dos títulos estabelecido pelo artigo 1º da Lei nº 9.871/1999 e confirmada a competência administrativa do INCRA, por sentença judicial, essa autarquia descumpriu a obrigação de promover a nulidade dos títulos.

No sentido de tomar ciência de possíveis retificações ou anulações de títulos, em 12 de julho de 2019, foi peticionado um requerimento junto ao Superintendente Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária do Paraná – INCRA/PR - solicitando a cópia de Termo de Declaração de Retificação de Domínio ou de Declaração de Nulidade de Títulos do imóvel denominado de Fazenda “Formigas/Vinte e Quatro” e do imóvel denominado de “Laranjeiras ou Colônia Murilo”, sob o Processo Administrativo nº 54000.105937/2019-18.

Como mencionado anteriormente, ambos os imóveis foram objeto de ação declaratória de nulidade de títulos, em 2002, as quais foram julgadas extintas sem julgamento de mérito por falta de interesse processual. Os fundamentos das decisões afirmaram que o INCRA poderia declarar os títulos nulos sem a necessidade de ingressar na via judicial senão houvesse os pressupostos legais para a emissão do Termo Declaratório de Ratificação do Domínio.

Conforme o ofício nº 52186/2019, expedido pelo Superintendente Substituto, Senhor Sandro Marcio Fecchio, os documentos não foram encontrados porque não houve a ratificação dos títulos bem como não foi declarada a nulidade dos títulos.

1. Verificando em nossos arquivos, não foram encontrados os documentos solicitados, vez que não houve a ratificação dos títulos bem como não foi declarada a nulidade dos mesmos.
2. Outrossim, informamos a existência de processo administrativo com vistas à ratificação, qual pende de requerimento da parte, conforme contato com o representante dos proprietários, Senhor Périto Garcia (Curitiba, 2019)

Como se verifica no teor do ofício supracitado, existe um processo administrativo objetivando a ratificação o qual pende de requerimento da parte. Pressupõe-se que pende de satisfação dos requisitos do inciso I e II do artigo 2º da

lei 13.178/2015 (certificado do georreferenciamento e a atualização da inscrição do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural). Vejamos.

Segundo a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, que dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas devolutas expedidos pelos estados situadas nas faixas de fronteira:

Art. 2º Os registros imobiliários referentes aos imóveis rurais com origem em títulos de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelos Estados em faixa de fronteira, incluindo os seus desmembramentos e desmembramentos, devidamente inscritos no Registro de Imóveis até a data de publicação desta Lei, com área superior a quinze módulos fiscais, serão ratificados desde que os interessados obtenham no órgão federal responsável:

I - a certificação do georreferenciamento do imóvel, nos termos dos §§ 3º e 5º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e

II - a atualização da inscrição do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural, instituído pela Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972. (BRASIL, 2015).

Os interessados em obter a ratificação de que trata o *caput* deverão requerer a certificação e a atualização de que tratam os incisos I e II do *caput* no prazo de quatro anos a partir da publicação desta Lei, conforme o § 2º, artigo 2º.

Esse requerimento será apreciado em até dois anos do pedido pelo órgão responsável, salvo se houver necessidade de realização de diligências referentes à certificação do georreferenciamento do imóvel e, nesse caso, o período utilizado pelo proprietário para o atendimento deverá ser debitado do prazo total de análise, nos termos do § 3º, artigo 2º.

E, por fim, consoante ao § 5º, artigo 2º, decorrido o prazo de quatro anos estabelecido no § 2º sem que o interessado tenha requerido a certificação do georreferenciamento e atualização da inscrição do imóvel no Sistema Nacional Rural ou na hipótese de a ratificação não ser possível, o órgão federal deverá requerer o registro do imóvel em nome da União ao Cartório de Registro de Imóveis²².

Portanto, a partir de outubro de 2019 os imóveis poderão ser registrados em nome da União, ou, então, havendo requerimento em tempo hábil pelo “possuidor do título”, a decisão de ratificação ou não dos títulos poderá se estender por mais dois anos, até 23/10/2021. A partir dessa data, como não se admitirá ratificação pelo

²² Os interessados deverão requerer a certificação do georreferenciamento e atualização da inscrição do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural até 23.10.2019.

decurso do prazo, os imóveis obterão a ratificação ou anulação dos títulos definitivamente.

Vale ressaltar que a Lei nº 13.178/2015 trata da ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações ou concessões de **terras devolutas situadas em faixa de fronteira**, todavia o relatório dos embargos de terceiro da Apelação Cível nº 9.621 do STF concluiu que as áreas em disputa jamais entraram no domínio do Estado do Paraná como terras devolutas.

10. Em síntese a conclusão:

a) Pelo Decreto Imperial nº 10.432, de 7 de novembro de 1889, as áreas disputadas, pertencentes ao País foram integradas na concessão outorgada à Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande, e assim jamais entraram no domínio do Estado como terras devolutas, consoante a atribuição do art. 64 da Constituição de 1891 (BRASIL, 1963, p 324).

Portanto, embora as áreas em disputa se localizem em faixa de fronteira, não são consideradas devolutas, conseqüentemente, não se aplicaria a Lei nº 13.178/2015. Desse modo, os “possuidores de títulos” de áreas que não são consideradas devolutas não poderão ratificá-los com fundamento na lei de 2015.

Assim, observa-se que para obter a ratificação dos títulos os interessados, em nome de quem estão os imóveis registrados, deverão obter a certificação do georreferenciamento e a atualização da inscrição do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural, desde que as áreas sejam reconhecidas como devolutas e em faixa de fronteira.

O INCRA omite-se em resolver a questão dos imóveis abrangidos pelo acórdão dos autos da Apelação Cível nº 9.621 do Supremo Tribunal Federal e aguarda a publicação de uma lei ou de um decreto que resolva as irregularidades. Caso o “possuidor dos títulos” não consiga ratificá-los, é provável que a autarquia federal aguarde a edição de um novo documento legislativo que põe fim a questão. Enquanto isso, as famílias permanecem desassistidas e os “possuidores dos títulos” não conseguem a indenização do Estado do Paraná decorrente da alienação *non dominus*.

Dessa forma, observa-se que a ratificação ou anulação dos títulos não se apresentaram como uma das principais pautas da Autarquia, principalmente por envolver eventualmente recursos financeiros para a concretização do projeto assentamento.

Diante do exposto até aqui, é possível afirmar que o domínio da propriedade pertence à União, embora o título ainda não tenha sido anulado pelo órgão competente. Já a posse do imóvel, por sua vez, pertence às famílias que estão trabalhando no imóvel.

É importante frisar que tanto o adquirente a *non dominus*, agora mero “possuidor” de títulos, quanto a própria União nunca conseguiram imprimir a função social da propriedade. Por outro lado, ela foi efetivada por um grupo de famílias desprovidas de recursos, que por si produzem riquezas e desenvolvem a região fronteira.

As terras que atendiam ao interesse de poucos, com o processo de ocupação pelas famílias da região, passaram a atender diretamente mais de 360 pessoas e de forma indireta fomentou a economia local da cidade de Catanduvas e Ibema. Isso porque se criou uma demanda de insumos agrícola para a produção, além de outras necessidades básicas. Em contrapartida, as famílias fornecem alimentos produzidos na lavoura e nas mini agroindústrias para a cidade, além de contribuir com as prefeituras no aumento das receitas tributárias.

4.1 REFORMA AGRÁRIA²³ A PARTIR DA REDISTRIBUIÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS

Com base no que foi decidido pelo STF no acórdão dos autos da Apelação Cível nº 9.621, considera-os imóveis situados na antiga gleba Catanduvas são de propriedade da União. A partir dessa consideração, resta propor alternativas de regularização fundiária em prol das inúmeras famílias posseiras. Assim, efetivar-se a tão esperada reforma agrária pelos camponeses.

Inicialmente, pode-se afirmar que a reforma agrária em terras públicas também tem como objetivos a justiça social e o desenvolvimento econômico nacional.

Porém, lembremos que o conceito anterior de reforma agrária foi construído pela doutrina a partir de dois pontos centrais: **a desapropriação**

²³ A proposta de reforma agrária desse trabalho se restringe ao mero acesso à terra. Reconhece-se que está longe da proposta popular de reforma agrária sonhada pelos movimentos sociais populares, no entanto visa garantir o mínimo existencial para as famílias de que é a terra. A proposta também não altera as estruturas agrárias, a não ser geograficamente substitui o grande latifúndio pelo minifúndio, pois permanece inclusa na lógica do modo de produção capitalista, com a tendente concentração de renda e de riqueza. De todo modo, é o primeiro e o mais importante passo na redistribuição das terras para o início da efetivação da proposta de reforma agrária.

por descumprimento do princípio da função social da propriedade, e a redistribuição de terras (ABE, p. 68, 1999, *grifos nossos*).

A desapropriação por descumprimento do princípio da função social da terra, aplicada apenas às terras de domínio privado, *a priori* seria o único instrumento com o condão de obrigar o Estado a efetivar a reforma agrária. Isso porque advém, sobretudo, de um mandamento constitucional expresso²⁴, além de decorrer de ato normativo motivado e dotado de finalidade ensejadora da reforma agrária (decreto)²⁵, sob pena de desvio de finalidade.

[...] o juízo administrativo discricionário, para manter-se no quadro da legitimidade e, portanto, em seu correto âmbito de expressão, há de acantonar-se dentro dos limites impostos pelo dever de boa administração, isto é, os que decorrem de uma racional adequação entre os atos praticados e a finalidade legal que os justifica (MELLO, p. 11, 1983).

Assim, mesmo havendo certa discricionariedade no ato, a administração pública deve se ater a finalidade que o justifica, sob pena de incorrer em ilegalidade. Emanado o ato administrativo declarando o imóvel como de interesse social para fins da reforma agrária, não abre possibilidade de destinação diversa daquela que o motivou, portanto o assentamento deverá ser implementado.

Como já mencionado anteriormente, a desapropriação por descumprimento da função social da propriedade não se aplica a terras públicas, a qual atinge principalmente imóveis de dominialidade privada. “Melhor sorte ocorre com a possibilidade da distribuição ser um traço característico da Reforma Agrária em terras públicas (ABE, p. 69, 1999).”

O termo distribuição não tem significado jurídico preciso. A Lei 4.504/64 usa o termo no sentido de alienação, isto é, seja, transferência definitiva de domínio, porém a Constituição Federal de 1988 fala em distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária através de título de domínio ou concessão de uso (*ibidem*, p. 69).

²⁴ Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º **O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.**

²⁵ O ato normativo (decreto) é uma espécie de ato administrativo exclusivo do chefe do poder executivo.

Vale lembrar que nem toda terra pública é distribuível, como as terras da marinha²⁶, por exemplo. Já a reforma agrária em terras públicas distribuíveis, ou seja, alienáveis, poderá ser implementada por meio de instrumentos que transfiram a propriedade ao particular, a fim de que se torne terras produtiva e satisfaça as necessidades básicas de moradia, sustento e bem-estar (*ibidem*, 1999).

Segundo entendimento de ABE (1999), não há instituto adequado no direito agrário para a efetivação da distribuição das terras públicas. Dessa forma, resta o uso adaptado dos instituído dos outros ramos do direito: “Diante da ausência de institutos jurídicos adequados, o Estado só pode utilizar-se dos meios já disponíveis no ordenamento jurídico, tais como: concessão de uso, concessão de direito real de uso, [...] (*ibidem*, p. 70).”

Ademais, a Constituição federal já apontou expressamente os instrumentos adequados para efetivação da reforma agrária, de acordo com o artigo 189, “Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.”

Conforme Nilma de Castro Abe (1999), existem duas questões que são imprescindíveis destacar quando os institutos não pertencerem ao Direito Agrário, mas, eminentemente, ao Direito Administrativo: os institutos não se aplicam a qualquer terra pública, variam de acordo com a legislação; eles não são de *per se* agrários²⁷, ou seja, não têm como fundamento a obrigatoriedade de realização da

²⁶ Lei 4.504/64, artigo 26. Art. 26. Na distribuição de terras regulada por este Capítulo, ressaltar-se-á sempre a prioridade 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.

²⁷ São autênticos institutos do Direito Agrário apenas a **legitimação** (Lei 6.383/76. art. 29) e a **regularização de posse** (Lei 4.504/64, arts. 97 a 102):

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

I - não seja proprietário de imóvel rural;

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

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

Instituto da regularização de posse: Art. 97. Quanto aos legítimos possuidores de terras devolutas federais, observar-se-á o seguinte:

reforma agrária e, portanto ensejam adequação quando aplicados na reforma agrária.

Um dos institutos jurídicos de direito público mais utilizado pelo INCRA é a concessão de direito real de uso porque garante a conservação do patrimônio e evita a alienação dos bens públicos. Segundo MEIRELLES (2016, p. 649),

Concessão de direito real de uso – é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social²⁸

Conforme o Decreto-lei nº 271, de 28.02.67,

Art. 7o É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (BRASIL, 1967).

Esse instituto oriundo do Direito Administrativo foi criado e regulamentado pelo decreto supracitado. Conforme a análise atenciosa de ABE (1999), o instituto precisa ser adaptado para a efetivação da reforma agrária, nos ditames dos princípios do direito Agrário. O instituto, ora, aplicado ao meio urbano, também é

I - o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária promoverá a discriminação das áreas ocupadas por posseiros, para a progressiva regularização de suas condições de uso e posse da terra, providenciando, nos casos e condições previstos nesta Lei, a emissão dos títulos de domínio;

II - todo o trabalhador agrícola que, à data da presente Lei, tiver ocupado, por um ano, terras devolutas, terá preferência para adquirir um lote da dimensão do módulo de propriedade rural, que for estabelecido para a região, obedecidas as prescrições da lei.

Art. 98. Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, tornando-o produtivo por seu trabalho, e tendo nele sua morada, trecho de terra com área caracterizada como suficiente para, por seu cultivo direto pelo lavrador e sua família, garantir-lhes a subsistência, o progresso social e econômico, nas dimensões fixadas por esta Lei, para o módulo de propriedade, adquirir-lhe-á o domínio, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.

Art. 99. A transferência do domínio ao posseiro de terras devolutas federais efetivar-se-á no competente processo administrativo de legitimação de posse, cujos atos e termos obedecerão às normas do Regulamento da presente Lei.

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.

²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42 ed., Atualizada, São Paulo, Malheiros, 2016.

aplicável nos projetos de assentamentos destinados à efetivação da reforma agrária no espaço rural.

De acordo com o INCRA²⁹, “A Constituição Federal de 1988 estabelece que os beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária receberão contratos de concessão de uso ou títulos de domínio, instrumentos que assegurem o acesso à terra”. A autarquia federal publicou a Instrução Normativa nº 97, de 17 de dezembro 2018, que normatiza os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em projetos de assentamento de reforma agrária, criados em terras de domínio ou posse do Incra ou da União.

Segundo ao artigo 2º, inciso X, da Instrução Normativa (BRASIL, 2018), a

X - Concessão de Direito Real de Uso - CDRU - é o instrumento contratual com força de escritura pública que transfere, de forma gratuita e em caráter definitivo, de forma individual ou coletiva, o direito real de uso da parcela ou lote da reforma agrária ao beneficiário, condicionado à exploração rural;

Ibidem, artigo 6º, § 2º.

§ 2º O TD e a CDRU são títulos definitivos, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos, contados da data de celebração de CCU ou outro instrumento equivalente, sendo regidos pelas cláusulas resolutivas constantes em seu verso, as quais dispõem sobre os direitos e obrigações das partes envolvidas.

Ibidem, artigo 22, § 1º.

§ 1º Decorrido o prazo de dez anos, cumpridas as condições resolutivas e mediante anuência do Incra, a concessão do direito real de uso poderá ser negociada por ato inter vivos, desde que o adquirente atenda aos requisitos de elegibilidade do PNRA, vedado o fracionamento do lote ou a incorporação a outro imóvel rural que resulte em área final que ultrapasse quatro (04) módulos fiscais.

Como se verifica na Instrução Normativa nº 97/2018, o instituto da concessão real de uso também é utilizado pelo INCRA para efetivação da reforma agrária nos projetos de assentamento. Por essa instrução normativa se estabelece, em âmbito administrativo da autarquia, os critérios e os procedimentos para a emissão de titulação provisória ou definitiva. Seja em terras de propriedade ou posse do próprio

²⁹ Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/titulacao>>. Acessado em 14/09/2019.

INCRA ou da União afetadas a projetos de assentamentos, conforme preceitua o artigo 1º da referida Instrução.

Ademais, salienta-se que: “[...] o direito à terra é uma questão central de direitos humanos. Ele constitui a base para o acesso à alimentação, moradia e desenvolvimento, e, sem acesso à terra, muitas pessoas são colocadas em situação de grave insegurança econômica (GILBERT, p.121, 2013)”.

Diante do exposto, resta aplicar a concessão real de uso sob a ótica dos princípios da Direito Agrário, de modo a conferir obrigatoriedade de aplicação do instituto no cumprimento da reforma agrária. Além do mais, a efetivação de alguns direitos fundamentais depende do acesso à terra (GILBERT, 2013).

De acordo com ABE (1999), são alguns dos princípios do Direito Agrário que podem conferir obrigatoriedade na aplicação do instituto de concessão real de uso:

a) Princípio da distribuição - traço característico da reforma agrária no Brasil e princípio norteador de um plano de reforma agrária.

A concessão real de uso serve para efetivar a distribuição da terra, reduzindo a concentração fundiária ao passo que também confere acesso a um grande contingente de trabalhadores rurais expropriados. A distribuição também tem o condão de garantir o direito à alimentação.

A relação entre direito à alimentação e direito à terra também constitui uma parte importante do mandato do Relator Especial da ONU sobre o Direito à Alimentação (tanto o atual quanto o anterior). O ex-Relator Especial, Jean Ziegler, destacou que o “acesso à terra é um dos elementos chaves necessários para acabar com a fome no mundo” (UNITED NATIONS, 2002, 3, par. 22), e ressaltou que “muitas pessoas em zonas rurais passam fome por serem sem-terra, não desfrutarem de segurança na posse ou por suas propriedades serem tão pequenas que não podem produzir alimentos suficientes para subsistência” (UNITED NATIONS, 2002, 3, para. 22) (GILBERT, p.134, 2013)

Consoante ao relator da ONU, a fome está diretamente relacionada ao cerceamento do acesso à terra para determinados grupos. Não há como pensar a questão da fome no mundo sem discutir o acesso à terra, muito menos erradicar a fome sem permitir o acesso à terra pelos trabalhadores.

Ademais, a distribuição da terra também possui como consequência o aumento da produtividade da terra.

b) Princípio da produtividade da terra - um dos princípios do Direito Agrário previsto no Estatuto da Terra e na Lei 6.383/76.

Em termos de comparação de produtividade dos assentamentos nos municípios (safra de 1998/1999) com a produtividade média municipal no censo agropecuário (1996) para o caso dos produtos mais relevantes, revelou-se que 42% dos casos os projetos de assentamento obtiveram uma produtividade acima média daquela encontrada nos demais estabelecimentos agropecuários da região e 11% dos casos a produtividade média da área dos assentamento ficou em torno da média da região (HEREDIA, *et al.* 2003)³⁰.

Isso significa que, embora desprovidos de tecnologia e do acesso reduzido ao crédito, os trabalhadores rurais conseguem elevar a produção acima da média na região analisada. Isso demonstra que a produção camponesa apresenta um grande potencial produtivo para o país ainda inexplorado.

[...] um dos aspectos a ser destacado, quando refletimos sobre as mudanças trazidas pelos assentamentos na atividade produtiva, é a grande diversidade de produtos em áreas antes monocultoras ou de pecuária extensiva, significando uma espécie de reconversão produtiva em regiões de crise da agricultura patronal, em alguns casos contribuindo para uma reorganização dos sistemas de uso dos solos da produção familiar no seu contexto mais geral (HEREDIA, *et al.* p, 80. 2003).

A utilização de uma agricultura diversificada não é uma opção para o campesinato, mas uma necessidade. Sem a produção de inúmeros gêneros alimentícios, não é possível viver da agricultura camponesa. O camponês que depende da terra para viver não pode ficar à deriva de condições climáticas, tampouco de oscilação do mercado no momento da comercialização, para tanto diversifica a produção.

Essa discussão acerca da distribuição da terra, da redução da fome e do aumento da produtividade apenas faz sentido se conjugada com o trabalho. O trabalho humano, fundamento da república, é o principal elemento transformador da realidade social e produtor de riqueza. Além do mais, também possui um carácter transformador do próprio sujeito, isto é, também tem a capacidade de se transformar em princípio educativo.

³⁰ A pesquisa optou por tomar como foco algumas regiões do país com elevada concentração de projetos de assentamento e alta densidade de famílias assentadas por unidade territorial, pressupondo que este procedimento traria maior possibilidade de apreensão dos processos de mudança em curso (HEREDIA, *et al.* p, 60. 2003). Essa pesquisa tratou de analisar os efeitos - econômicos, políticos, sociais, ambientais - dos processos de transformação desencadeados pela criação de projetos de assentamento; incidentes tanto nas famílias assentadas quanto ao entorno delas.

c) Princípio da valorização do trabalho humano - diretamente relacionado com o princípio da produtividade, pois é o trabalho humano que toma a terra produtiva.

O princípio da valorização do trabalho não poderia passar despercebido no momento de efetivar a reforma agrária através da concessão de terras para os trabalhadores rurais. Esse princípio busca valorizar o trabalho do campesinato, conforme HEREDIA, *et al* (p, 75. 2003), [...] torna-se possível para essa população centrar suas estratégias de reprodução familiar e de sustento econômico do próprio lote, associando às atividades aí desenvolvidas várias outras, muitas delas também relacionadas com a existência do assentamento”. Desse modo, reduzindo, inclusive, o índice de desemprego³¹.

Além do que já foi dito, a efetivação da reforma agrária possui o condão de reduzir o número de desempregados no meio rural e urbano. Trata-se de um meio de conferir trabalho e renda para milhares de brasileiros que vivem a baixo da linha da miséria. Ademais, a distribuição da terra implica na possibilidade de efetivação de outro direito constitucional imprescindível a qualquer pessoa: direito à moradia.

d) Princípio da morada habitual. A terra não é apenas espaço de trabalho, mas de moradia, encontra fundamento legal na Constituição Federal e também na Lei 6.838/76.

Observa-se que a partir da redistribuição da terra através da reforma agrária se estabelece necessariamente um local de moradia familiar, segundo pesquisa (HEREDIA, *et al.* p, 67. 2003),

As pessoas que passam a morar nos projetos de assentamento não vêm sozinhas: a maior parte dos/as responsáveis pelos lotes deslocam-se para o assentamento com a família. Em termos gerais, os lotes dos assentamentos estudados seguem, em sua composição, o padrão comum à agricultura familiar, sendo habitados por uma família nuclear (pais, mães e filhos), que passa a ter no local uma importante fonte de trabalho e reprodução social e econômica. Em mais de 80% dos lotes entrevistados vivem filhos dos e responsáveis, a maioria menores de 14 anos, com uma média em torno de três filhos por família.

³¹ “Do total da população maior de 14 anos nos projetos pesquisados, 79 % trabalhava somente no lote, 11 % no lote e também fora do lote, 1 % somente fora do lote e 9 % declarou não trabalhar. Ou seja, 90 % dos assentados maiores de 14 anos trabalhavam ou ajudavam no lote, numa média de 3 pessoas por lote, sendo 2,6 ocupadas exclusivamente neste e 0,4 no lote e também fora dele (HEREDIA, *et al.* p, 75. 2003).”

Desse modo, verifica-se que há uma relação intrínseca entre o direito à moradia e o direito à terra. O acesso à terra é um passo imprescindível para o acesso a moradia, de modo que direito está intimamente ligado ao outro.

O foco na segurança da posse e no acesso à terra, como um dos principais componentes do direito à moradia adequada, também constitui um aspecto central no trabalho do Relator Especial da ONU sobre Moradia Adequada. O antigo Relator Especial da ONU, Miloon Kothari, tem enfatizado a importância de se reconhecer a centralidade do direito à terra para o direito à moradia (GILBERT, p.131, 2013)

Portanto, o acesso à terra pelos camponeses é um componente imprescindível para o acesso a moradia dos trabalhadores. Nota-se que nesses espaços de trabalho e convívio (morada) se estabelece entre o sujeito e a terra traços profundos de ligação.

E, por fim, proporciona-se as condições necessárias para efetivação da justiça social frente a tanta inequidade estabelecida no campo.

e) Princípio da justiça social. Integra o conceito de reforma agrária previsto no Estatuto da Terra. Esse princípio apenas se efetiva com o resultado conjunto dos demais apresentados anteriormente. Não há justiça social no campo sem a devida distribuição das terras, sem o acesso à alimentação de qualidade, sem o acesso a moradia, sem como sem acesso ao trabalho. Trata-se que direitos interdependentes, que a efetivação de um carece da efetividade dos direitos correlatos.

A realidade que deu origem a tutela jurídica de direitos básicos está contemplada pelos princípios do direito agrário. A exposição de alguns direitos dependentes de efetivação do acesso à terra pelos camponeses justifica e, ao mesmo tempo, confere obrigatoriedade a aplicação do instituto jurídico da concessão real de uso.

Desse modo, percebe-se que a reforma agrária não se restringe a satisfação do direito à terra, mas também de vários outros correlacionados. Esse conjunto de direitos confere obrigatoriedade a distribuição das terras públicas por meio da concessão real de uso na execução da reforma agrária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, observou-se que a forma de distribuição da terra adotada pela metrópole portuguesa no Brasil, através do sistema de sesmaria, provocou inúmeros desdobramentos prejudiciais na estrutura agrária do país. A concentração fundiária, por exemplo, provocada pela sesmaria (não apenas), trouxe graves problemas sociais que ainda acompanham a sociedade brasileira. Trata-se do aspecto estrutural do direito da propriedade, elemento constitutivo do direito (FREITAS, 2015).

Embora a Constituição Federal tenha fomentado a desapropriação por interesse social ou pelo descumprimento da função social da terra, a sociedade ainda se orienta pela lógica do uso privado da terra e não imprime a ela uma função que atenda essencialmente a coletividade. Tange a outro aspecto básico do direito de propriedade muito discutido, referente ao aspecto funcional, ou seja, a destinação da terra (FREITAS, 2015).

Quando se trata de função social da terra FREITAS e PEDRA (2015), chamam a atenção para a solidariedade normativa que não depende de altruísmo individual, mas de imposição legal. Como objetivo constitucional ela tem o condão de impor certos comportamentos aos particulares e ao próprio Estado. Pressupõe minimamente um sacrifício do direito individual em prol da coletividade, que pode se efetivar na forma negativa (omissão) ou positiva (ação). Em todo caso, trata-se de um argumento a mais em prol do atendimento da função social da terra.

A desapropriação por interesse social é um instrumento clássico para a realização da política de redistribuição da terra imposta em razão do descumprimento de um dever, que incube ao proprietário. Conforme Fábio Konder Comparato (2000), é antijurídico atribuir ao expropriado uma indenização correspondente ao valor venal do imóvel mais juros em razão do abuso de direito de propriedade. Portanto, é proceder com manifesta injustiça, premiando o abuso. Marés (2003) também considera a indenização como uma forma de premiar o transgressor.

Segundo COMPARATO (2000), ao mesmo tempo em que há um direito de propriedade, também há obrigação de cumprir com a função social da terra. Trata-se de um direito que implica em um dever correlato. Ao passo que a função social se apresenta como um dever pela disposição do direito da propriedade, também se

coloca como um direito da coletividade. Portanto o descumprimento de uma obrigação implica no cerceamento do direito do outro, representando uma das facetas do direito à propriedade. E como são direitos fundamentais possuem aplicação imediata.

O descumprimento dessa obrigação de proprietário implica na desapropriação da terra para fins de reforma agrária. De acordo a pesquisa de HEREDIA, et al (2003), há estreita relação entre as desapropriações e as iniciativas dos trabalhadores rurais e seus movimentos, em que pese 89% dos assentamentos a iniciativa do pedido surgiu dos próprios trabalhadores.

A pesquisa demonstra o protagonismo dos trabalhadores rurais Sem Terra no cumprimento da função social da terra, seja cultivando a terra, seja forçando a desapropriação por descumprimento. Há quem reconheceria as ocupações como um ato de desobediência civil (ARENDR (2004) apud HACK (2015)), realizadas quando há muita insatisfação com as políticas de governo e não existe espaço para o diálogo. Em outras palavras, trata-se de uma reação dos movimentos sociais frente a atuação antidemocrática das instituições governamentais. Nesse caso, infringir a lei não significa um ato de rebeldia, mas, sobretudo, um ato de respeito aos direitos humanos frente a dura realidade do campesinato.

Na análise da movimentação processual das ações judiciais envolvendo os dois imóveis em questão, ocupados por integrantes do MST, foi possível observar que as ações apresentaram um desenvolvimento e uma conclusão muito similar, senão idênticas. Os imóveis, em razão da ocupação, foram submetidos a ações de reintegração de posse que culminaram em sentenças de reintegração, posteriormente, culminaram ainda no deferimento dos pedidos de intervenção federal pelo descumprimento do mandado de reintegração de posse por parte do governador do estado.

Observa-se que as ações de reintegração de posse não contaram com a participação do polo passivo, ou seja, dos trabalhadores. Constata-se um processo totalmente unilateral e verticalizado. Apenas o latifundiário participou efetivamente do processo, enquanto os trabalhadores foram quase totalmente invisibilizados pelo direito. Conseqüentemente, o processo se verticalizou de um modo que o juiz ocupou a posição de mero despachante dos requerimentos do autor. Todos os pedidos realizados pelo autor na inicial ou no curso do processo foram acatados

pelo magistrado. Desse modo, evidencia a ausência de defesa técnica por parte dos trabalhadores, do contraditório e do direito de defesa.

O deferimento do pedido de intervenção federal no Estado do Paraná quase beirou a um conflito federativo entre a União e o Estado membro, em razão do descumprimento de mandado de reintegração de posse. Tais decisões desconsideraram as medidas tomadas pelo poder executivo estadual para resolver o conflito social instaurado no campo. O diálogo entre proprietários e ocupantes intermediado pelo Estado do Paraná não foi a solução acolhida pelas decisões de intervenção, mas sim a imposição do uso da força bruta pelo Estado.

Os imóveis também foram objetos de ação declaração de nulidade de títulos dominiais, ambas ações foram julgadas extintas sem julgamento do mérito por falta de interesse processual do INCRA.

A falta de interesse processual do INCRA para o ajuizamento da ação de declaração de nulidade de títulos dominiais chamou muita atenção. Embora a Lei nº 1.414/75, artigo 6º, afirmasse que caso a Autarquia viesse a entender que a utilização das terras não atendesse às finalidades legais, ela promoveria as medidas necessárias à decretação da nulidade do título, não foi considerado na decisão. Assim como há um Decreto-Lei nº 1.942 de 13 de maio de 1982, o qual está expresso, que a execução do acórdão competia ao INCRA, a quem caberia desenvolver todas as providências necessárias, nos termos do artigo 1º, § único e artigo 7º. Aqui, também, pode-se inferir da semântica do termo “necessidade” a possibilidade de ajuizamento de ações para declarar a nulidade dos títulos. O entendimento predominante é de que o INCRA pode, simplesmente, declarar a nulidade dos títulos em ato administrativo motivado.

O Ministério Público Federal se opôs a sentença, reafirmando a legitimidade ativa do INCRA para ajuizar a ação de declaração de nulidade dos títulos. Diante da referida lei, o magistrado apresentou uma interpretação diversa e esquivou-se em decidir o mérito.

Em resposta ao recurso de apelação, a autarquia afirmou que não havia procedido a declaração administrativa de nulidade dos títulos porque teve receio de que fosse acusado de atuar abusivamente, assim como fosse trancado o competente processo administrativo, via mandado de segurança. Desse modo, retorna-se ao ponto de partida. O judiciário se omite em decidir o mérito e transfere

a responsabilidade para o INCRA, que também se abstém e se mantém procrastinando.

Algumas leis foram publicadas no sentido de conferir nova oportunidade de ratificação dos títulos pelos possuidores. Conforme mostra o processo administrativo iniciado, em julho de 2019, para verificar a situação atual da titularidade dos imóveis, os títulos ainda não foram ratificados ou anulados pelo INCRA.

Independentemente da atuação do INCRA, o domínio da União sobre os imóveis foi reconhecido pelo STF no acórdão da Apelação Cível nº 9.621 no Supremo Tribunal Federal, relatoria do Ministro A. M. Vilas Boas, que foi objeto de embargos de terceiro pelas Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional. Logo, tanto os embargos da Apelação Cível nº 9.621 quanto o Decreto-Lei nº 1.942/1982 reconheceram o domínio da União sobre as terras, especialmente, sobre a gleba Catanduvás onde estão localizados os imóveis em apreço.

Conforme ensinamentos de ABE (1999), as terras públicas podem ser apenas redistribuídas, portanto não estão sujeitas a desapropriação. A Constituição indica dois institutos para redistribuição: o título ou a concessão de uso. ABE (1999) não considera os institutos como sendo de direito agrário e, portanto, não tem o condão de obrigar o poder público a efetivar a reforma agrária. Como forma de adaptação sugere que a concessão de uso seja submetida ao crivo dos princípios do direito agrário, de modo a conferir obrigatoriedade na destinação das terras públicas à reforma agrária.

Ademais, analisando esses princípios capazes de conferir obrigatoriedade a redistribuição das terras públicas por meio da reforma agrária, foi constatado que eles possuem relação direta com outros direitos fundamentais. O acesso à terra para os camponeses é uma condição imprescindível para a efetivação de outros direitos correlacionados, tais como o direito à moradia e à alimentação. Portanto, acredita-se que o conjunto de direitos básicos atrelados aos princípios do direito agrário tem o poder de tornar a redistribuição das terras públicas por meio da reforma agrária uma obrigação do Estado. E, como direitos fundamentais, têm aplicação imediata.

BIBLIOGRAFIA

ABE, Nilma de Castro. **Reforma agrária em terras públicas**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 216, p. 65-74, abr. 1999. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47356>>. Acesso em: 22 Set. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v216.1999.47356>.

ARAUJO, Ionnara Vieira de. **Regularização fundiária e terras devolutas**. R. Fac. Dir. UFG, V. 33, n. 2, p. 112-127, jul./dez. 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.5216/rfd.v33i2.9861>>. Acessado em: 18/05/2019.

BORBA, Vanderlei. **Fronteiras e faixa de fronteira: expansionismo, limites e defesa**. Historiæ, Rio Grande, v. 4, n. 2: 59-78, 2013. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/hist/article/view/4131>>. Acessado em: 18/05/2019.

BRASIL. **Código Civil**. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. 1ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980**. Regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D85064.htm>. Acessado em: 30/10/2018.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970**. Dispõe sobre a organização, a competência e o funcionamento do Conselho de Segurança Nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1135.htm>. Acessado em: 30/10/2018.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1414 de 144 de agosto de 1975**. Dispõe sobre o processo de ratificação das concessões e alienações de terras devolutas na Faixa de Fronteiras, e dá outras providências. Brasília – DF, 18 de agosto de 1975. Disponível de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1414.htm> acessado em 14/09/2019.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1942 de 31 de maio de 1982**. Dispõe sobre terras situadas em área indispensável à segurança nacional, no Estado do Paraná, e dá outras providências. Brasília – DF, 31 de maio de 1982. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1942.htm> acessado em 15/09/2019.

BRASIL. **Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília – DF, 28 de fevereiro de 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0271.htm> acessado em 15/09/2019.

BRASIL. **Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.** Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm>. Acessado em: 29/06/2019.

BRASIL. INCRA. **Instrução normativa nº 97, de 17 de dezembro de 2018.** Normatiza os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, criados em terras de domínio ou posse do Incra ou da União, bem como verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Diário Oficial da União. Ed. 249, Sç 1, p. 30 Brasília, DF, Dez 2018. Disponível em:< http://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57221217/do1-2018-12-28-instrucao-normativa-n-97-de-17-de-dezembro-de-2018-57221065>. Acessado em 14/09/2019.

BRASIL. INCRA. **Termo de Declaração de Retificação de Domínio ou de Declaração de Nulidade de Títulos do imóvel denominado de Fazenda “Formigas/Vinte e Quatro” e do imóvel denominado de “Laranjeiras ou Colônia Murilo”.** Processo Administrativo nº 54000.105937/2019-18. Requerente: Cleverton de Quadros. Requerido: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Curitiba, 12 de julho de 2019.

BRASIL. Justiça Federal do Paraná. **Ação Declaratória de Nulidade de Títulos Dominiais.** Ação Ordinária nº 2002.70.05.010342-7. Autor: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Réu: Elsa Maria Badotti e Estado do Paraná. Juiz Jorge Luiz Ledur Brito. *f/s. 546.* Cascavel, 12 de maio de 2005.

BRASIL. Justiça federal do Paraná. **Ação Declaratória de Nulidade de Títulos Dominiais.** Ação Ordinária nº 2002.70.05.010343-9. Autor: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Réu: Luiz Caldato S/A Industria de Madeiras; Sementes CrestaniLtda; Dalligna S/A Industria e Comercio e Estado do Paraná. Juiz Jorge Luiz Ledur Brito. *f/s. 546.* Cascavel, 28 de junho de 2005.

BRASIL. **Lei nº 13178 de 22 de outubro de 2015.** Dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira; e revoga o Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975, e a Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999. Brasília – DF, 22 de outubro de 2015. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13178.htm#art6> acessado em 15/09/2019.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acessado em: 18/05/2019.

BRASIL. **Lei Nº 6.634, de 2 de maio de 1979.** Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6634.htm>. Acessado em: 30/10/2018.

BRASIL. **Lei Nº 601, DE 18 DE SETEMBRO DE 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acessado em 29/06/2019.

BRASIL. **Lei nº 9871 de 23 de novembro de 1999.** Estabelece prazo para as ratificações de concessões e alienações de terras feitas pelos Estados na faixa de fronteira, e dá outras providências. Brasília – DF, 23 de novembro de 1999. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9871.htm> acessado em 15/09/2019.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Imóvel alienado a *non dominus* pelo Estado do Paraná foi reconhecido como sendo de propriedade da União Federal.** Apelação cível n. 9.621-PR. Embargos de terceiro: Embargante: Empresas Incorporadoras do Patrimônio Nacional. Embargada: Estado do Paraná. Relator: Ministro Antonio. M. Vilas-Boas. Brasília, 1963. Lex-Jurisprudência do STF, Paraná, em 11.10.1963.

CARAMÊS, Brenda Rocha; OLÍVIO, Karoline Araújo. FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Análise jurídica da gestão de terras devolutas localizadas na Faixa de Fronteira.** Disponível em: <www.revistas.usp.br/rdda>. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/116494/122700>>. Acessado em: 18/05/2019.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade.** Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/6982-6981-1-PB.htm>>. Acessado em 17/09/2019.

CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988.** 2º ed. vol. 3, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. **Métodos quantitativos e qualitativos:** um resgate teórico. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.2, n.4, p.01- 13, Sem II. 2008.

FREITAS, Rodrigo Cardoso, PEDRA, Adriano Sant'Ana. **A função social da propriedade como um dever fundamental.** Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 66, pp. 53 - 74, jan./jun. 2015. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/1681/1597>>. Acessado em: 16/09/2019.

GARCIA, Amanda. **Evolução histórica da faixa de fronteira no ordenamento jurídico brasileiro.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/42661>>. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/42661/evolucao-historica-da-faixa-de-fronteira-no-ordenamento-juridico-brasileiro>>. Acessado em: 18/05/2019.

GERMANI, Guiomar Inez. **Condições históricas e sociais que regulam o acesso à terra no espaço agrário brasileiro.** GeoTextos, vol. 2, n. 2, 115-147, 2006.

Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/3040/2145>>. Acessado em: 14/05/2019.

GILBERT, Jérémie. **DIREITO À TERRA COMO DIREITO HUMANO: Argumentos em prol de um direito específico à terra.** SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos. 2013. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32491.pdf>>. Acesso em: 21/09/2019.

HACK, Fabiane. **As ocupações de terra sob a ótica da desobediência civil e do estado democrático de direito.** Emblemas - Revista da Unidade Acadêmica Especial de História e Ciências Sociais - UFG/CAC. v. 12, n. 1, 58 - 69, jan. – jun., 2015. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/emblemas/article/viewFile>>. Acessado em 18/09/2019.

HEREDIA, Beatriz. MEDEIROS, Leonilde. LEITE, José Sergio Lopes. PALMEIRA, Moacir. CINTRÃO, Rosângela. **Os impactos regionais da reforma agrária. Um estudo sobre áreas selecionadas.** In: Lusotopie, n°10, 2003. Violences et contrôle de la violence au Brésil, en Afrique et à Goa. pp. 59-90;. Disponível em: <https://www.persee.fr/doc/luso_1257-0273_2003_num_10_1_1543>. Acesso em 20/09/2019.

MARÉS, Carlos Frederico. **A Função Social da Terra.** Sérgio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 42 ed., Atualizada, São Paulo, Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O controle judicial dos atos administrativos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 152, p. 1-15, jan. 1983. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43770>>. Acesso em: 19 Set. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v152.1983.43770>.

SILVA, Ligia Osorio. **As leis agrárias e o latifúndio improdutivo.** São Paulo em Perspectiva, 11(2) 1997. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v11n02/v11n02_02.pdf>. Acessado em: 14/05/2019.

SILVA, Ligia Osorio. **Políticas de Terras e Fronteira.** Campinas, SP, 2015. Disponível em: <<http://governancadeterras.com.br/2017/wp-content/uploads/2017/10/Pol%C3%ADticas-de-Terras-e-Fronteira.pdf>>. Acessado em: 14/05/2019.