

O PROBLEMA DA PROPRIEDADE LIGADA ÀS TERRAS DEVOLUTAS

Elaborado o ante-projeto de lei sobre o assunto

Questão que de ha muito vem preocupando os poderes públicos do Brasil é a da propriedade ligada às terras devolutas. A confusão dos títulos, a sua legitimidade, filiação, discriminação, tudo tem feito com que as terras não sejam, no nosso país, o bem mais seguro, o que afeta perniciosamente o crédito agrícola, sem o qual não poderá o Brasil tirar de seu imenso território a vantagem que deve ter, com influência decisiva na economia nacional.

A propriedade ligada às terras devolutas é, pois, um problema que precisa de solução urgente e tão completa quanto possível.

É nesse sentido que está trabalhando a Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, do Gabinete do Sr. Ministro da Justiça, com a colaboração da Repartição de Terras de São Paulo, do Domínio da União e da Procuradoria da República.

Já se encontra organizado o ante-projeto sobre a discriminação, de que foi relator o Sr. Leal Mascarenhas, da Repartição de Terras de São Paulo. Esse ante-projeto foi entregue ao Sr. Ministro da Justiça para estudos e está precedido da seguinte fundamentação, que coloca bem em foco o problema :

"Excelentíssimos Senhores Presidente e demais Membros da Comissão Especial de Estudos dos Negócios Estaduais,

1. Na elaboração de uma lei é curial que não pode o poder público competente deixar de encarar os seguintes princípios :

- 1.º — seu carater
- 2.º — ambiente jurídico
- 3.º — fatos cristalizadores
- 4.º — tradição.

2. No primeiro passo, haverá que definir a sua característica de lei substantiva ou processual, ou mixta, participando de um e outro aspecto.
3. Definido este ponto de estudo, encarar-se-á o ambiente jurídico em que se desenvolverá a sua técnica, no campo do direito privado, ou do direito constitucional, ou do direito administrativo, ou do direito penal, ou do direito público internacional.
4. É no estudo do ambiente jurídico ou campo de desenvolvimento das normas em elaboração, que devemos cogitar do sentido delicado dessa formação da lei, para evitar as colisões com outros institutos já regulados, afins, e cuja imanência, se revelando, poderá invalidar a lei nova, ou torná-la letra morta.
5. É neste passo do nosso estudo, que perfaremos e nele observaremos, rigidamente, a sistemática, vitalizadora de todas as leis e sem a qual estas são apenas casuísticas e perturbadoras do progresso de um povo.
6. No campo de observação dos fatos que se cristalizaram na norma positiva, o poder público não é mais do que um clínico diante de uma soma de observações, na pesquisa de uma terapêutica social.
7. Nessa observação, o sentimento filosófico, o desenvolvimento material, o grau mais ou menos elevado de hedonismo de um povo, guiarão o poder público para a realização de um diploma legislativo à altura das necessidades que exigirem o seu aparecimento.
8. A tradição, por fim, servirá de guia, pela experiência do passado. Fugir-lhe é desorientar-se; é desprezar os ensinamentos da própria vida; é erguer um andaime e não a própria construção.
9. E tanto mais o instituto a regular tem suas raízes no sentimento conservador de um povo, tanto mais a tradição haverá que ser atendida e per-lustrada.

10. Elaborando as normas que devam presidir e resolver o "problema da propriedade ligada às terras devolutas do Brasil", — não pode o poder público desprezar os pontos enumerados.
11. Eis porque, devemos, antes de qualquer posição a tomarmos nessa resolução desse problema, salientar o caráter mixto da lei que regerá os destinos da propriedade imobiliária devoluta no Brasil.
12. De caráter público por excelência, norteadas pelas regras especialíssimas de direito constitucional, tem a lei em elaboração que cogitar da *parte substantiva*, onde os direitos da Fazenda Pública sejam definidos e os dos indivíduos não sejam descurados, porque fatores de desenvolvimento e progresso.
13. Na proteção a esses direitos, serão melhor fixadas as figuras delituosas, por que não continuem as repetições processuais; as reivindicações temerárias; as reintegrações usurpadoras; a intranquilidade do domínio particular.
14. Evidentemente, os meios de assegurar, de dinamizar aqueles direitos, compõem a parte processual da lei em elaboração, cujos incidentes têm que ser evitados; cujas perturbações serão afastadas; cuja preponderância e interesse coletivo fará ressaltar e tornar obedecida para benefício do indivíduo.
15. Dentro desse aspecto geral e lineamento básico, havemos que definir o que seja o direito que regula a propriedade ligada às terras devolutas.
16. É aqui que sobreleva o estudo e compreensão de nossa tradição jurídica.
17. Veremos então que a "propriedade particular, sobre as terras brasileiras, provem do domínio da Corôa Portuguesa, através de doações e sesmarias. Este domínio teve a sua razão de ser no fato do descobrimento, regendo-se, marcadamente, pelo direito de origem ibérica, e não pelos preceitos e doutrina do Direito Romano, no qual os civilistas se inspiram, para resolver as questões atinentes à propriedade pública do Brasil". (*Tito Prates — "Dir. Administrativo", pg. 345*).
18. Esse domínio, oriundo do descobrimento, outro não é senão aquilo que os escritores chamam de domínio eminente, que o Estado exerce sobre a totalidade do seu território por força de sua própria soberania. Em razão dele é que o poder público dita as leis referentes à propriedade territorial e não como proprietário na acepção do direito civil (*Lafayette, "Princ. de Dir. Intern. Público", § 74*).
19. Dona de todo território extensíssimo deste grandioso país, a Côrte Portuguesa legisla em 27 de dezembro de 1695 (Ordem) criando, além do dizimo, o fóro para o concessionário de terras.
20. Já a esse tempo, abolidas as concessões das capitâneas a donatários privilegiados, houvera o Governo Português ingressado no regime das sesmarias.
21. A Carta Régia, de 7 de dezembro de 1697, limita a extensão das sesmarias a três léguas de comprimento por uma de largura; em 1698 era imprescindível a confirmação das sesmarias para que suas doações valessem e em 1704 era exigida a demarcação judicial, para em 1753 se tornar absolutamente proibida aquela confirmação sem prévia medição e demarcação.
22. Em 5 de outubro de 1795, são consolidadas as ordens e alvarás esparsos e, então, o concessionário de sesmarias fica obrigado: — a tomar posse das terras concedidas; a demarcá-las, dentro de um ano da concessão, os novos; e dentro de dois anos da ordem régia, os antigos, sob pena de comissõ. É instituído o registro das Cartas de data e sesmarias e das confirmações respectivas, em livro apropriado.
23. Em 1808, determinou D. João VI que os Governadores e Capitães Gerais continuassem a dar sesmarias, nas respectivas Capitâneas, mas mediante confirmação solicitada à Mesa do Desembargo do Paço, e assinatura real, até que, em 17 de julho de 1822, foram suspensas as concessões e, sobrevinda a Independência, mandado aguardar que sobre o assunto se pronunciasse a Constituinte.
24. Bem claro, portanto, que o domínio sobre as terras brasileiras veio a ser transmitido aos particulares, diretamente da Corôa Portuguesa, por meio das concessões que foram intituladas Capitâneas e sesmarias.
25. Este regime, não produzindo os resultados objetivados, foi cancelado pela administração pública, para se inaugurar a nova fase que a Lei 601, de 18 de setembro de 1850, criou para o país: — não haverá outro título de aquisição de terras devolutas que o de compra. (Art. 1.º da Lei).
26. Doadas em capitâneas; doadas em sesmarias; e devolvidas finalmente à Corôa Portuguesa, as terras brasileiras, isto é, o seu domínio somente podia se considerar transferido ao particular:
 - por compra à Corôa Imperial;
 - por título legítimo anterior a 18 de setembro de 1850, originando-se de possuidor primário das terras, ou de sesmeiro ou concessionário, cuja concessão ou sesmaria não tivesse caído em comisso por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura;
 - pela revalidação, dentro de determinado prazo,
 - das sesmarias e outras concessões, na forma da Lei n. 601;

- pela legitimação das posses com ocupação efetiva e moradia habitual, na forma da mesma Lei 601.
27. Era este o regime a que estava submetida a propriedade em geral, no nosso país, e especialmente a propriedade ligada às terras devolutas.
 28. Nenhum título de propriedade imobiliária no Brasil podia ter as suas raízes, o seu fundamento, não em escrituras onde o domínio se transmitisse, proveniente das fontes enumeradas pela Lei. Fora desta situação era a burla e a fraude.
 29. De 1850 a 1891, permaneceram inalteradas as prescrições legais sobre a propriedade imobiliária no Brasil. As comissões de medições de terras, em cada Província, executaram diligentemente os seus serviços regulamentados pelo Dec. 1.318, de 30 de janeiro de 1854.
 30. A superveniência da República teria modificado este regime tradicional brasileiro sobre a propriedade imobiliária.
 31. É o que vamos estudar e verificar, num ligeiro resumo da legislação que apareceu no ambiente republicano.
 32. A Constituição Republicana de 1891, quer pelo art. 2.º, quer pelo art. 64, transferiu o domínio das terras, dentro dos limites dos territórios das antigas Províncias, aos Estados.
 33. E, assim, passaram os Estados, nos diferentes setores desse grande país, a legislar sobre o domínio das terras devolutas, a sua apuração, a sua transmissão e a sua defesa.
 34. Conveniente se torna, antes de qualquer passo no exame das legislações estaduais, recordar o espírito da Lei 601, de 1850, padrão absoluto da propriedade territorial no Brasil.
 35. Depois de definir no art. 3.º que são terras devolutas: — as que se não acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial e municipal; — as que se não acharem no domínio particular por qualquer título legítimo; e aquelas cujos títulos de sesmarias ou concessões do Governo geral ou provincial, não tiverem incorrido em comisso — permite, por equidade, a revalidação dos títulos caducos e a legitimação das posses não tituladas.
 36. Só seriam legitimadas, porém, as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se achassem cultivadas ou com princípios de cultura e moradia habitual do respectivo possessor ou de quem o representasse. Mas cada posse apenas poderia compreender o terreno aproveitado e aquele necessário para a pastagem dos animais que tivesse o possessor e mais outro tanto de terreno contíguo, si devoluto. Estavam obrigados os posseiros a tirar os títulos dos terrenos que lhes ficassem pertencendo, sem os quais não poderiam hipotecar ou alienar as ditas terras.
 37. Além dessa legitimação, a Lei 601, de 1850, permitiu a revalidação das sesmarias ou outras concessões que se encontrassem cultivadas ou com princípios de cultura e moradia habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou de quem os representasse, embora não houvesse sido cumprida qualquer das condições impostas pela concessão.
 38. Preocupação máxima, portanto, do poder público, de cultivar, povoar as extensíssimas regiões brasileiras. Hoje, ainda preocupação dos nossos governantes, sobrelevado o problema com o da garantia do título de propriedade imobiliária.
 39. Dêsse traços básicos da legislação de 1850, não se afastou a legislação estadual que sobreveio com o surgir do regime republicano.
 40. Do Amazonas ao Rio Grande do Sul, as legislações que apareceram, declaram:

— “São consideradas terras devolutas as que:

 - a) não estiverem aplicadas a algum uso público da União, do Estado, ou dos Municípios;
 - b) não se acharem sob o domínio particular por qualquer título legítimo;
 - c) as que tiverem sido dadas em sesmarias e tiverem caído em comisso, por não terem sido revalidadas nos termos da lei geral n. 601, de 18 de setembro de 1850 e respectivo regulamento n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854;

Território do Acre, — Dec. fed. n. 10.105, de 5 de março de 1913, art. 2.º;

Rio Grande do Sul, — Lei 28, de 5 de outubro de 1899, art. 1.º; Decr. 7.677, de 9 de janeiro de 1939, art. 1.º;

Minas Gerais, — Lei n. 27, de 25 de junho de 1892 e Dec. 2.680, de 3 de dezembro de 1909, art. 2.º; Lei n. 171, de 14 de novembro de 1936, art. 1.º;

Goiás, — Lei n. 134, de 23 de junho de 1897, art. 2.º, § 3.º e Dec. 7.988, de 6 de outubro de 1923, art. 3.º;

Espirito Santo, — Lei n. 1.711, de 18 de fevereiro de 1929, art. 2.º;

Rio Grande do Norte, — Lei n. 66, de 28 de outubro de 1931, art. 3.º; Dec. n. 350, de 1.º de dezembro de 1937, art. 15;

Sergipe. — Dec. n. 904, de 1.º de agosto de 1905, art. 16;

Pará. — Lei n. 82, de 15 de setembro de 1892;

Paraná. — Lei n. 68, de 20 de dezembro de 1892, art. 2.º;

São Paulo. — Lei n. 323, de 22 de junho de 1895, arts. 1.º e 2.º; Dec. n. 734, de 5 de janeiro de 1900, art. 2.º; Dec. n. 6.473, de 30 de maio de 1934, art. 2.º”.

41. E, concomitantemente, estatuem sobre legitimação das posses:

“Estão sujeitas à legitimação:

- a) as posses com processos iniciados de acordo com a lei n. 601, de 18 de setembro de 1850. Regulamento n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854;
- b) as posses mansas e pacíficas com cultura efetiva e morada habitual, havidas por ocupação primária e registradas segundo o Regulamento que baixou com o Dec. n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854 e que se achassem em poder do primeiro ocupante ou de seus herdeiros;
- c) as posses que, havidas por ocupação primitiva, ainda mesmo quando não preenchidas as condições da letra “b”, tivessem sido alienadas a outrem, mediante qualquer título habil, em data anterior a 24 de fevereiro de 1891, ou 15 de novembro de 1889.
- d) as posses que se acharem em sesmarias ou outras concessões do Governo, revalidadas pela lei, si tiverem sido declaradas boas, por sentença passada em julgado entre os sesmeiros ou concessionários e os posseiros, ou si tiverem sido estabelecidas e mantidas sem oposição dos sesmeiros ou concessionários durante... anos, ou antes de 15 de novembro de 1889”.

42. Não se afastaram da legislação geral. Como donos, estabeleceram, também, condições peculiares de legitimação e revalidação dos títulos, chegando até o legislativo do Estado de São Paulo, em 1921, pela Lei h.º 1.844, a autorizar o Governo a conceder título de domínio, dentro de determinado prazo e certas formalidades, aos possuidores munidos de títulos, não legítimos, anteriores à lei e àqueles cuja posse tivesse sido afirmada em decisão judicial. “Um verdadeiro jubileu”, na expressiva frase do emérito Ministro Costa Manso.

43. De qualquer ponto que se encarem essas legislações reconheceremos que a questão da propriedade territorial brasileira foi estudada e resolvida integralmente dentro de um caráter brasileiro, exclusivamente nacional. Fugimos a qualquer teoria de direito romano ou alienígena.

44. Creamos direito nosso, dentro dos fatos brasileiros: — a doação de capitâneas extensíssimas e cujas lindes eram desconhecidas dos validos de D. Manuel, o Venturoso, numa época de escassez demográfica na Europa, sem possibilidades de rasgar povoados nas áreas grandiosas do Novo Mundo, mormente destes Brasis, fizeram a própria ineficácia do sistema, devolvendo as terras à Corôa Portuguesa.

45. Inaugurado, mais tarde, o sistema de sesmarias, a necessidade e obrigação de sua demarcação, para que fossem confirmadas, revelaram a desocupação e não povoamento das áreas concedidas, e prejudicando, assim, o ponto de vista primacial do Governo, de colonizar intensivamente o território.

46. Ora, si as terras, inicialmente, tinham sido da Corôa, si todas as concessões que a Corôa outorgara aos particulares não tinham tido suas condições preenchidas nem observadas, a devolução do domínio havia que se verificar por inadimplemento daquelas estipulações, e, em se verificando, não podia ser invocado contra o domínio do Estado sinão aqueles direitos que o mesmo Estado viesse a reconhecer, demitindo-os do seu patrimônio imobiliário.

47. Eis porque, no regime do direito de propriedade, no Brasil, ha que pôr as vistas na Lei geral n. 601, de 18 de setembro de 1850, para verificar qual a origem e raízes do domínio público ou particular que tenhamos de apreciar e estudar.

48. Razão porque, como um verdadeiro marco milenar se escreveu no artigo primeiro dessa lei:

“Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra”.

49. E, dele iniciando a caminhada, veremos que todas as ilusórias campanhas de prescrições aquisitivas de terras contra o Estado, de presumidas atuações de boa-fé de presumidos possuidores, se esborôam diante do princípio geral de ser inexcusável a ignorância da lei.

50. As terras brasileiras, sendo do Estado, não podiam ser adquiridas, depois de 1850, sinão do Estado ou de particulares que houvessem títulos do Estado.

51. E’ esta a tradição do nosso Direito brasileiro sobre a propriedade imobiliária, e tudo mais que se pretenda fora desse lineamento é como disse muito acertadamente o Sr. Ministro Francisco Campos, na entrevista concedida à imprensa brasileira, em abril de 1939: — “O direito não pode ser adquirido contra a lei e contra o Direito, um ato nulo ou contrário ao bem público não pode ser invocado contra o Estado”.

52. Restaria saber, no entretanto, si esta tradição brasileira, sobre o direito de propriedade ligado às terras devolutas, entraria em conflito com outros institutos de direito cuja tradição nossa é também respeitável.
53. Verificaremos, à medida do estudo, que os lineamentos da Lei n. 601, de 1850, que firmavam o direito de propriedade brasileiro, têm vitalidade até hoje e, em seu conteúdo, são também a base de leis moderníssimas, como o Dec. fed. n. 893, de 26 de novembro de 1938; o Dec. fed. n. 710, de 17 de setembro de 1938; Dec. fed. 1.343, de 13 de junho de 1939; ou, em seus princípios gerais, reafirmando-os, como no Código Civil, arts. 66 e 67; o Dec. fed. n. 19.924, de 27 de abril de 1931, art. 1.º; o Dec. fed. n. 22.785, de 31 de maio de 1933, art. 2.º; o Dec. n. 1.164, de 18 de março de 1939, art. 2.º; e, finalmente, o Código de Processo Civil (Dec. Lei n. 1.608, de 18 de setembro de 1939), art. 454.
54. Adquire-se a propriedade imóvel por ato entre vivos ou por sucessão hereditária. Adquire-se, também, por accessão e por usucapião. Sempre foi assim no nosso direito privado.
55. Estabelecido em 1850 que a propriedade territorial do Império somente podia ser adquirida por compra, ficou plenamente afastada toda outra forma pela qual pudesse existir transferência do domínio territorial do Estado para qualquer particular.
56. Evidente, portanto, a impossibilidade de adquirir terras por usucapião, cuja posse mansa e pacífica, com justo título e boa-fé, era impossível de realizar, em face da própria existência da lei.
57. Proibido usucapir terras do Estado, proibido ficava também considerar-se possuidor de boa-fé todo aquele que adquirisse qualquer trato de terras de particulares que não fossem portadores de títulos do Estado (ou compra, ou legitimação, ou concessão revalidada).
58. Para adquirir por usucapião era essencial justo título e boa-fé. Aquele justo título configurava-se no próprio direito do adquirente considerar como sua a terra que possuía, oportunidade que escapou ao brasileiro em face da lei n. 601, de 1850, diante do seu art. 1.º: — "Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra"; e diante dos arts. 3.º, 4.º e 5.º, onde declarou quais os tratos de terras que ficaram do domínio particular, ou cujo domínio podia se integrar no patrimônio do particular, preenchidas determinadas e precisas condições. O que é proibido por lei constitui de má-fé o portador do título que incidiu naquela proibição.
59. Ressalta que o instituto do usucapião, cujo cunho de incerteza não pode hoje em dia ser mantido num Código Civil que se preze de prescrições honestas, nenhum obstáculo contrapõe ao exercício pleno dos dispositivos marcantes da lei número 601, de 1850. Basta um pequeno manuseio dos arquivos da antiga Inspeção de Medição de Terras, do Ministério da Agricultura.
60. Não devemos contudo esquecer: — que o regime da propriedade ligada às terras devolutas tem a sua base sólida e insuperável no domínio eminente do Estado, e que as suas regras são todas firmadas no interesse coletivo de conferir solidez e segurança ao título que transmite ao particular a sua parcela de domínio sobre a terra que cultiva e onde habita.
61. Desnecessário será, também, dizer que a jurisprudência dos nossos tribunais e, especialmente, do mais alto deles, o Egrégio Supremo Tribunal Federal, tem sido toda ela, e está sendo, de prescrever a aquisição de terras devolutas por usucapião.
62. E' também de não ser esquecido o dispositivo do art. 454 do Código de Processo Civil brasileiro, onde se afirma o princípio da "ação de usucapião" somente competir "ao possuidor que satisfaça os requisitos legais para aquisição de imóvel do domínio particular".
63. Expostas essas verdades jurídicas e de suas normas positivas brasileiras, e sobrelevando as necessidades de fulminar, absolutamente, a grande indústria de fabricação de títulos falsos de propriedade, no Brasil, temos que, ainda hoje, os princípios da legislação de 1850 e 1854 não podem ser olvidados nem postergados, para que se possa ter uma lei perfeita sobre a propriedade ligada às terras devolutas.
64. Haveria um outro instituto que poderia chocar-se e fazer repugnar a aceitação, ainda nos tempos que correm, daqueles dispositivos padrões de uma lei de 1850: — seria a transcrição das propriedades nos ofícios de imóveis respectivos.
65. Não esquecendo o princípio superior e predominante de que somente o senhor e possuidor pode transmitir domínio, veremos que a objeção é nenhuma: — não pode haver propriedade transmissível de quem não é dono; o título falsificado não gera direitos, é inexistente. Logo, não ha direito de propriedade a ser respeitado.
66. Não se esquecer que as condições de progresso de facilidade de comunicações, de instrução de um povo, afastam da órbita dos fatos geradores de direitos toda e qualquer presunção de boa-fé, firmada na ignorância dos antecedentes de uma propriedade territorial.
67. E, quando passível de ser atendida, o Estado fixa o ocupante, dentro da força do título, desde que não exceda uma determinada área.

68. Ainda dêste ponto de vista, com uma clarividência louvabilíssima, a lei básica de propriedade imobiliária no Brasil, traça os direitos dos ocupantes de terras, defende êsses direitos e lança as bases de uma colonização progressiva e inteligente.
69. Olhemos os artigos em que estabeleceu as formas e modos das justificações das posses (aliás, das ocupações), para encontrarmos todo um sábio plano de resguardo dos direitos daqueles que, embora com base em simples e méra ocupação, ou mesmo em títulos não legítimos, no entretanto, foram para a terra, a cultivaram e ali foram residir habitualmente.
70. Com respeito a esta situação, as leis estaduais que apareceram depois da República seguem a mesma orientação, de intensificação de colonização; combate à indústria das ações judiciais perturbadoras da estabilidade do colono que trabalha; estabilizadora do título de propriedade, defensora, enfim, daquele que tem a terra como elemento de bem estar próprio e progresso coletivo, e não como usurário aguardando o aparecimento dos juros leoninos de um capital que nem ao menos cultiva ou faz avultar, e que não é seu.
71. *Minas Gerais* exigia: "Nenhuma posse de terras devolutas estabelecida depois de 30 de janeiro de 1854, poderá ser legitimada, e naquelas que tenham sido antes dessa data, são condições essenciais para sua legitimação: a) terem sido adquiridas por ocupação mansa e pacífica; b) terem mantido *cultura efetiva*; c) terem *morada habitual* pelo posseiro ou seus sucessores legais". E acrescentava: "Estão sujeitas à legitimação: 1.º: As posses que se acham em poder do primeiro ocupante, não tendo outro título sinão a sua ocupação; 2.º as que, posto se achem em poder do segundo ocupante, não tiverem sido por êste adquiridas por título legítimo, isto é, cujos direitos de transmissão não tenham sido pagos antes de 30 de janeiro de 1854; 3.º as que, achando-se em poder do primeiro ocupante até 30 de janeiro, tiverem sido alienadas contra a proibição do art. 11 da lei n. 601, de 18 de setembro de 1850; 4.º as que, estabelecidas em sesmarias ou outras concessões do governo, não incursas em comisso, tenham em seu favor qualquer das seguintes hipóteses: ter sido declarada boa, antes da promulgação da lei n. 27, de 25 de junho de 1892 (lei local), por sentença passada em julgado entre o sesmeiro ou concessionário e o posseiro; ter sido estabelecida antes da medição da sesmaria ou concessão e não perturbada por cinco anos, achando-se com cultura e morada efetivas; ter sido estabelecida depois da medição, com cultura efetiva e morada habitual e não perturbadas ou interrompidas por dez anos". (Dec. n. 2.680, de 3 de dezembro de 1909, arts. 51 e 52 e Lei n. 171, de 14 de novembro de 1936, art. 1.º, letra "c").
72. *São Paulo* diz apenas: "Aos possuidores de terras devolutas sem justo título ou cujos títulos não se filiem a uma aquisição legítima, obtida nos termos do art. 2.º dêste decreto (isto é, as terras particulares adquiridas por título legítimo, antes de 2 de agosto de 1878; as apossadas por tempo não inferior a trinta anos, consumado êsse prazo até 2 de agosto de 1868; e as que tenham estado até a promulgação do Cód. Civil na posse mansa e pacífica de particulares, tendo nelas cultura efetiva, e morada habitual, por tempo não inferior a trinta anos), será permitido justificarem as suas posses para regularização do domínio" (Dec. n. 6.473, de 30 de maio de 1934, art. 25).
73. *Goias* permite a revalidação de sesmaria e outras concessões governamentais, desde que estejam cultivadas e nela residindo o ocupante e concede justificação ou legitimação às "posses mansas e pacíficas com cultura efetiva e morada habitual, havidas por ocupação primária depois da publicação do dec. 1.318, de 30 de janeiro de 1854, que se acharem em poder do primeiro ou segundo ocupante ou de seus herdeiros; aquelas cultivadas e habitadas que tenham sido traspassadas pelo primeiro ocupante ou por seus sucessores a título de compra, doação, permuta ou dissolução de sociedade, sôbre as quais tenham sido cobrados os respectivos impostos; as posses havidas por compra em hasta pública, por partilhas de quinhões hereditários ou em virtude de sentença passada em julgado; as posses que se acharem em sesmaria ou outras concessões do Governo, revalidáveis por lei e tiverem sido declaradas boas por sentença passada em julgado entre os sesmeiros ou concessionários durante 5 anos" (Lei n. 134, de 23 de junho de 1897, art. 28; Dec. n. 7.988, de 6 de outubro de 1923, arts. 59 e 61).
74. Idêntica é a lei paraense, n. 82, de 15 de setembro de 1892, art. 5.º e a de Sergipe, n. 904, de 1.º de agosto de 1925, arts. 22 e 23.
75. O *Espirito Santo*, pela Lei n. 1.711, de 18 de fevereiro de 1929, depois de declarar quais os títulos que considerava legítimos (art. 4.º) estabeleceu um prazo de dezoito meses para, dentro dele, ser requerido o respectivo direito (art. 5.º, § 1.º), sendo obrigatória, sempre, a prova de efetividade de cultura e de moradia habitual (§ 2.º do citado art. 5.º).
76. O *Rio Grande do Sul* declara submetidas à legitimação: — "a) as posses com processos iniciados de acôrdo com a lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, e regulamento n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854; b) as posses com processos iniciados de acôrdo com a lei estadual, n. 28, de 5 de outubro de 1899, e respectivo regulamento de 4 de julho de 1900; c) as posses transmitidas por escritura de mais de 30 anos; bem assim, as de

ocupação efetiva e ininterrupta de mais de 30 anos dos respectivos posseiros ou seus herdeiros e cessionários, provada, em ambos os casos, a continuidade da ocupação, e contados os 30 anos até a data em que tenham início os serviços de discriminação de terras, em cada região". (Dec. n. 4.734, de 5 de março de 1931, art. 8.º, com apoio na lei n. 28, de 5 de outubro de 1899 e respectivo regulamento de 4 de julho de 1900.

77. *Rio Grande do Norte* legitimava: "I, as sesmarias ou outras concessões do Governo, partes ou sobras das mesmas que, não tendo sido confirmadas por título legítimo antes de 1850, se acham ainda por medir ou demarcar, estando cultivadas no todo ou em partes, com morada habitual dos respectivos sesmeiros ou concessionários ou de seus legítimos sucessores por título habil qualquer; II, as posses mansas e pacíficas com cultura efetiva e morada habitual, havidas por ocupação primária ou registradas segundo o regulamento baixado com o decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854, que se acharem em poder do primeiro ocupante ou de seus sucessores; III, as posses-mansas e pacíficas, nas condições previstas nos ns. I e II deste artigo, que tenham sido transferidas pelo primeiro ocupante ou seus sucessores legítimos a título de compra, doação, permuta ou dissolução de sociedade, sobre as quais tenham sido cobrados os respectivos impostos; IV, as posses transferidas por escrituras particulares, posteriores ao alvará de 13 de junho de 1809 e anteriores ao regulamento de 30 de janeiro de 1854, cujo pagamento de siza tenha se efetuado depois do mencionado regulamento; V, as posses havidas até a data deste decreto por compra em hasta pública, por partilhas em quinhões hereditários ou em virtude de sentença passada em julgado; VI, as partes de posses, nos casos números II a V". (Dec. n. 66, de 28 de outubro de 1931, art. 17), e, mais tarde, em 1.º de dezembro de 1937, pelo Dec. n. 350, art. 73, concedia "o direito de legitimação" aos ocupantes de terras do domínio público, desde antes da Constituição de 24 de fevereiro de 1891, que tenham feito o necessário registro nos termos da lei n. 81, de 9 de setembro de 1895, ou se tenham aproveitado do prazo concedido pelo regulamento que baixou com o dec. n. 77, de 26 de março de 1918, "desde que aí tenham continuado com cultura efetiva e morada habitual".
78. O regulamento federal para o Território do Acre baixado com o Decreto n. 10.105, de 5 de março de 1913, mandava legitimar (art. 5.º) as posses de terras fundadas em concessões que não puderam ser revalidadas por se não acharem compreendidas em concessões feitas pelo Governo da Bolívia, do Estado do Amazonas e do ex-Estado independente do Acre (Lei n. 5.188, de 7 de abril de 1904), mas exigia "exploração efetiva, no todo ou em parte, com morada habitual do concessionário ou de quem o represente, ainda que tais concessões tenham sido feitas sob condições não cumpridas em sua plenitude" (art. 4.º) e "aquelas posses-mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária ou havidas do primeiro ocupante, si se acharem em efetiva exploração ou com princípio dela e morada habitual do posseiro ou seu sucessor universal ou singular ou dos seus prepostos".
79. Examinadas, em conjunto, todas essas legislações estaduais, desde logo se apercebe uma circunstância vital: — todos os Estados declararam, pelas suas legislações, as terras, neles compreendidas, como devolutas, tornando obrigatória a revalidação das concessões ou a legitimação das ocupações ou posses, exceto em pequeno número de casos.
80. Não ha, portanto, de norte a sul, leste a oeste, como poder dizer que se tenha modificado, depois da República e atualmente, o espirito brasileiro que traçou as regras sobre a propriedade ligada às terras devolutas e fez dessas normas um instituto constante e perene do nosso Direito.
81. Lançadas aquelas normas no intuito de desenvolvimento do país e seu mais intenso povoamento, hoje em dia se apura que, além daqueles objetivos, outro ha de maior preponderância e evidência, a existência segura e escoimada de vícios do título de propriedade, para que a cedula imobiliária produza a riqueza que a Nação espera em face de sua vasta extensão territorial.
82. Um outro ponto da legislação estadual que ainda melhor assegura o valor da legislação de 1850, é quando dispõe sobre a forma de discriminar a propriedade particular daquela de domínio do Estado.
83. Todas as leis estaduais estabelecem, inicialmente, que as terras em discriminação são do Estado; e o particular é, então, chamado a apresentar os seus títulos que, si se revestirem de determinadas formalidades especificadas na lei, excluirão aquele direito do Estado. E' em toda sua força e pujança o pleno exercício do domínio eminente do Estado.
84. Mas, admitido pela quasi unanimidade dos Estados, o processo administrativo para tal apuração de títulos da propriedade ligada às terras devolutas, as queixas, os obstáculos de natureza judicial criados pela magistratura, em alguns estados, fizeram em breve compreender àqueles que se dedicaram ao problema a necessidade de crear a ação própria — de discriminação de terras — com um rito especialíssimo e assecuratório dos direitos do particular e dos direitos da Fazenda Pública.
85. Coube a São Paulo instituir esse processo, em 1931, no apagar das luzes do governo João Alberto, com a promulgação do Dec. n. 5.133, de 23 de julho de 1931.

86. A experiência imediata, nos anos que se seguiram, aconselhou, porém, uma reforma de determinados pontos daquele decreto, aparecendo, então, na interventoria *Armando Sales de Oliveira*, o Dec. n. 6.473, de 30 de maio de 1934, referendado pelo eminente jurista, ex-Dezembargador do Tribunal de Apelação do Estado e Secretário da Justiça e Negócios do Interior, Dr. *Silvio Portugal*.
87. Que a razão estava com São Paulo, tivemos ha pouco tempo, quando o Supremo Tribunal Federal determinou, numa questão em que era interessada a União Federal, que o Juiz de primeira instância tomasse conhecimento do feito, apesar do Dec. lei n. 893, de 26 de novembro de 1938, proibir a interferência do judiciário na apreciação que fosse feita administrativamente sobre os títulos.
88. E maior soma de razões apoiará o processo judiciário instituído por São Paulo, si tivermos lido as reclamações da imprensa desde o Amazonas à Baía e do Espírito Santo ao Rio Grande do Sul, pelos seus órgãos, "A Notícia", de Joinville; "A Tarde", de Manaus; "O Estado", de Fortaleza; "A República", de Natal; "O Estado da Baía" e "O Imparcial", da Baía; "A Tribuna", de Vitória; o "Diário de Notícias", de Porto Alegre e toda a imprensa carioca.
89. Do ponto de vista dessas reclamações de todas as latitudes do nosso Brasil, e da experiência que, neste quinquênio, nos tem proporcionado a aplicação do Decreto estadual paulista n. 6.473, de 1934, passemos a encarar a parte adjetiva da lei que vai ser elaborada.
90. Neste passo das nossas cogitações, a defesa dos direitos dos particulares preocupará, sobretudo, a direção dos nossos trabalhos, sem que, no entanto, nos descuidemos do princípio geral de que se não deve dar ao homem "direitos que lhe permitam subtrair ao gozo coletivo os bens cuja utilidade deva ser comum a todos".
91. Eis porque, ao estabelecer as normas processuais que devam reger o processo de discriminação de terras, não devemos conceder direitos que permitam, pela má utilização, pela facilidade de uma interpretação elástica, a protelação, o cansaço dos incidentes processuais e o recuo para éras inaceitáveis do desfêcho da propriedade do indivíduo e da do Estado.
92. A ação de discriminação de terras é, precipuamente, uma ação defensora do título de propriedade do indivíduo, ocupante de determinada parcela de terras, no todo em discriminação.
93. A apresentação desse título em juízo afirmar a aquela propriedade, do ponto de vista de direito, pelo estudo preliminar do órgão de defesa do patrimônio imobiliário público, ou pela sentença do órgão judiciário revisor e, do ponto de vista objetivo prático, pela demarcação final e exclusão daquela parcela de terras, a qual será configurada no título expedido definitivamente.
94. Repellido o título, ainda assim o ocupante, sem clandestinidade, e que na região tenha demonstrado ser elemento de trabalho e produção, terá a proteção do Estado que lhe concederá domínio, preenchidas condições em que o interesse coletivo sobrelevará e a repulsa se fará à fraude.
95. A esses aspectos não podemos deixar de atender, para que não haja detrimento do direito do indivíduo e se não sacrifiquem os altos interesses da Fazenda Pública, que são os da coletividade.
96. No sentido da defesa desses direitos, devemos nos aproximar, o mais possível, das linhas mestras do Decreto-lei n. 1806, de 18 de setembro de 1939, mormente quando dispõe sobre a concentração do processo.
97. Efetivamente, si ha um processo judicial em que o objeto está rigorosamente delimitado é este da "ação de discriminação de terras".
98. Posto em juízo o processo, a contestação é a mais limitada possível, porque somente em foco um direito melhor de propriedade que aquele preestabelecido para o Estado, dentro das normas de nossa tradição legislativa.
99. Dispõe o Código de Processo Civil brasileiro que a contestação será formulada com clareza e precisão, indicando os fatos e os fundamentos jurídicos da contrariedade e os meios de prova que demonstrarão a verdade do articulado; mas será instruída com os documentos em que o contestante fundar a sua argumentação (Decreto-lei número 1.806, cit., arts. 180 e 158, III e V, e 159).
100. Dentro da contestação e do memorial da Fazenda Pública surgirá ao espírito do Juiz a orientação perfeita da prova a ser produzida por ambas as partes, na audiência que determinará e onde, Fazenda e particulares, esclarecerão o mérito com plenitude de movimentos.
101. Desta forma, no interesse da defesa plena do direito do particular, é preciso estabelecer-se um longo prazo, dentro do qual, a partir da citação inicial da causa, possa aquele prover-se da sua documentação e promover a filiação de seu título, proibida a possibilidade de dispensa de que cogita a letra "a" do § único, do artigo 159, do Cód. do Proc. Civil brasileiro, em face daquele mesmo prazo que difere, sem dúvida, do atribuído aos réus no processo ordinário (art. 291, do C. P. C. bras.).

102. Em contraposição ao direito do particular de um longo prazo para promover a sua documentação, será concedido à Fazenda Pública, também, prazo não menor, com possibilidade de prorrogação, tendo-se em vista que o papel social da ação de discriminação de terras não é o de reaver as terras do Estado e, sim, e principalmente, o de firmar a propriedade territorial no país, saneando o ambiente dos vícios tão conhecidos e que infirmam a maioria dos títulos que existem com côres de legitimidade e aparências de regularmente registrados.
103. Apresentados os títulos dos particulares e o estudo feito pela Fazenda Pública, virtualmente, o objeto do julgamento aparecerá nítido à compreensão do Juiz, para determinar aquelas provas complementares que se evidenciarem úteis e apreciar o debate a ser promovido em audiência especial previamente marcada.
104. Desta sorte, posta uma ação de discriminação de terras em Juízo, a 1.º de março deste ano, mesmo que 60 dias sejam o prazo dos editais; mais trinta aquele para a apresentação dos memoriais ou contestações; mais noventa para o estudo da Fazenda Pública; trinta para preenchimento de formalidades essenciais do procedimento do processo, teremos em oito meses a causa julgada em audiência: — em menos de um ano, saneada uma vasta área do território brasileiro, das dúvidas de seus títulos de propriedade imobiliária, e em plena pujança de atividade econômica, a cédula imobiliária.
105. Mas, para que se consignam essas finalidades altamente progressistas, são necessárias disposições acessórias e que proibem a protelação chicaneira.
106. Em discriminação determinado trato de terras é absolutamente preciso que todas as atividades judiciais se concentrem nesse processo. Eis porque se proibirão os incidentes; as ações reais contra o Estado ou contra terceiros; as divisórias; as demarcatórias; as partilhas sucessórias; os chamamentos à autoria e as oposições de terceiros, porque obsoletos e impertinentes, de vez que, iniciada a ação de discriminação de terras, toda a gleba passa à guarda do Juízo e serão proibidas invasões, alterações de áreas, as quais, verificadas, serão administrativamente, pelo mesmo Juízo, mandadas repor no estado anterior. E os títulos de propriedade sofrem neste procedimento todo o expurgo possível.
107. Objetar-se-á que a astúcia de alguns poderá crear situações de tomadas de posses às vésperas da propositura de uma ação de discriminação de terras, ou mesmo anteriormente a ano e dia.
108. O particular, mesmo quando não tenha a ocupação das suas terras por ato de terceiro esbulhador, não está proibido de apresentar os seus títulos em Juízo, alegando aquela destituição clandestina ou forçada. Depois de julgada a discriminação, em processo posterior à parte, ele poderá, então reivindicar desse terceiro os seus direitos, e pleitear, perante o Estado, preferências de que a lei cogitará, ou o domínio particular que caiba ao seu título.
109. No processo próprio da ação de discriminação de terras, durante ele, perturbando-o e pretendendo relegá-lo para plano inferior, é que a lei não admitirá, para que os industriais da confusão não possam mais proliferar. Não se admitirão tais ações e incidentes e se sustarão todas aquelas que tiverem por objeto terras cuja discriminação abranja ou o todo ou mesmo parcela.
110. O chamamento à autoria deverá ter nas ações de discriminação de terras um rito diverso daquele prescrito no art. 96, do Dec. Lei n. 1.806, de 1939, isto porque o objetivo primacial desta ação não é de reaver as terras do particular que as cultiva e habita, resultando daí que, proferida a sentença, não aparece a figura da evicção pela qual teria de responder o alienante. Ao contrário, o que aparece é a figura da legitimação da posse, e a restituição do preço não se verificando, acompanhada dos lucros cessantes e danos emergentes, resulta apenas, para o alienante, a obrigação de indenizar as despesas que o adquirente fará para obter aquela legitimação, perante o Estado.
111. Dados os prazos para contestação e defesa, verifica-se, também, a desnecessidade da suspensão do curso da lide, sendo preferível obrigar-se o citado a, dentro de cinco dias da citação ou da audiência, o mais tardar, a promover a notificação da existência da ação, ao alienante, por simples pedido ao juiz da causa.
112. O denunciante da lide não poderá demitir de si a defesa, sendo o denunciado aceito apenas, como mero assistente; e isto porque, além da legitimidade do título, o particular, também, terá que defender a sua ocupação atual, com moradia e cultura, a que é estranho o alienante.
113. Dispondo vários decretos-leis federais sobre a imprescritibilidade dos bens públicos (Cod. Civil, art. 67; Dec. fed. n. 19.924, de 27 de abril de 1931, art. 1.º; Dec. fed. n. 22.785; art. 2.º; Dec. fed. n. 710, de 17 de setembro de 1938, art. 12 § único; Dec. fed. n. 893, de 26 de novembro de 1938, art. 3.º, § 1.º) e o próprio Código de Processo Civil, no art. 454, somente permitindo ação de usucapião "ao possuidor que satisfaça os requisitos legais para aquisição de imóvel do domínio particular", não poderá ser admitida,

outrossim, qualquer ação de usucapião tendo por objeto terras dentro do perímetro em discriminação e, si já ajuizada, deverá ser, pela superveniência da ação de discriminação de terras, paralizada, a requerimento de qualquer interessado.

114. Também não poderão ser recebidos, devendo ser desentranhados, a contestação ou memorial, instruídos com título de domínio já julgados insubsistentes ou nulos, em sentença anterior, tornada irrecorrível, entre o particular e a Fazenda Pública ou em ação entre terceiros, de cuja sentença não caiba ao contestante recurso. Evitar-se-ão as fraudes já apontadas das ressurreições de títulos falsos, através divisões e demarcações simuladas.
115. Atingido o julgamento, joeirados os títulos, dada a sentença, inicia-se a fase demarcatória, com a sinalação do perímetro discriminando e da propriedade que será considerada particular, dentro dos seus limites verdadeiros, com área certa que não mais se tornará inexgotável, porque a transcrição dos títulos-parcelas mencionarão o todo e as frações que anteriormente foram desmembradas, nas sucessivas vendas, e o Oficial do Registro de Imóveis responderá criminal e civilmente pelo registro de qualquer parcela excedente à soma do todo discriminado.
116. A verdade do título será um fato e ter-se-á acabado com as vendas fantásticas e as burlas ao direito de propriedade.
117. Considerando delitos — a venda de terras, cuja área somada a desmembramentos anteriores exceda ao todo registrado e, bem assim, o ato de registro do excesso pelo Oficial respectivo; considerado delito o uso de títulos já julgados nulos e inoperantes por sentenças irrecorríveis, quer para instruir ações em juízo, quer para atestar domínio a ser transmitido; considerado delito a invasão de terras sem discriminação e a sua depredação e devastação, ou mesmo exploração industrial sem autorização prévia da autoridade administrativa competente, terá atingido a lei, com seu cautério de sanções, a ferida máxima que atormenta a propriedade imobiliária, na época atual: — o desprezo dos poderosos para com o direito da Fazenda Pública.
118. É um fato, também, que na defesa do patrimônio do Estado a lei irá, primeiramente, acautelar o trabalho modesto do agricultor, fixá-lo melhor ao solo e traduzir em realidade a função econômica de relêvo que a terra representa em nosso país.
119. Surgirá a questão do registro da propriedade imobiliária, cuja magnitude não poderá impedir que o problema deixe de ser encarado e resolvido.
120. Esse problema — que é o da instituição do cadastro da propriedade imobiliária em todo o país, com as gradações que as peculiaridades de cada

zona econômica impuzerem — tem que ser resolvido pelo Estado Novo para o bem da Nação, para o bem dos brasileiros. Será a tarefa seguinte a que nos dedicaremos com patriotismo, desde que, com a presente lei, será lançado o alicerce da grande obra, a segurança do título de propriedade imobiliária no Brasil, a que se dedica, sabiamente, o Sr. Presidente da República.

121. E, assim resumindo, apresentamos como preliminar dos nossos trabalhos um projeto que cogitará do processo discriminatório das terras públicas e particulares e atenderá a várias regras sobre o domínio particular e o domínio público territorial e demais institutos afins, regulando-os precisamente; e um outro sobre os delitos contra a propriedade imobiliária da Fazenda Pública e penalidades.
122. Como pontos de partida, tivemos a legislação dos Estados e a representação do Sr. Interventor Federal em São Paulo, o ilustre Dr. *Adhemar de Barros*, cuja atilada preocupação de defender o patrimônio territorial daquele Estado se concretizou na ótima organização da "Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Cadastro do Estado de São Paulo".
123. Os ensinamentos do jurista emérito Dr. *Francisco de Campos*, através os seus pareceres e entrevistas à imprensa, conduziram os nossos passos aos verdadeiros fundamentos da lei nova, dentro dos princípios básicos do nosso regime republicano, uma lei forte "rompendo de vez o cipoal de tergiversações e de manejos" com que tentam embargar o passo do Estado na defesa do seu patrimônio imobiliário", como já assim se referiu S. Excia., com relação a outros diplomas legislativos com que a Presidência Getúlio Vargas tem libertado os movimentos do povo trabalhador e honesto, impelindo-o para o progresso e riqueza que merecemos.

Rio de Janeiro, 1.º de março de 1940. — José Leal de Mascarenhas, relator. — Plínio Travassos. — Agripino Veado".

E NTRE os deveres que temos para com o Brasil, um dos mais fáceis de cumprir, e que nós, o povo brasileiro, devemos começar a cumprir inteligentemente desde já, é o de concorrer para que o próximo recenseamento da população, QUE VAI CUSTAR TAMANHO ESFÔRÇO, seja satisfatoriamente realizado, de modo que, uma vez terminada a grande tarefa, possamos SABER COM CERTEZA quantos somos e o que somos como habitantes desta terra generosa : : :