

SESMARIAS, REGISTROS PAROQUIAIS E POLÍTICAS EXPROPRIANTES DAS TERRAS DEVOLUTAS EM GOIÁS

Einstein Almeida Ferreira Paniago¹

RESUMO	ABSTRACT
O fenômeno jurídico do descobrimento das terras brasileiras por agentes Coroa lusa foi interpretado no ordenamento jurídico português como forma de aquisição originária: assim, todas as terras do futuro território brasileiro foram designadas como públicas. Posteriormente as concessões em usufruto - denominadas sesmarias - e várias posses de áreas públicas foram convertidas em propriedade privada, tendo como instrumento probatório do esbulho os registros paroquiais. A reprodução desse modelo expropriante se deu de forma reiterada até 1916, quando se travestiu de outras formas fundamentadas ora em políticas de desenvolvimento econômico e noutros momentos em políticas sociais. Esse estudo se propôs a contribuir com a compreensão da evolução da expropriação do domínio público das terras, particularmente em Goiás, e a delimitação atual das terras devolutas, por meio de uma abordagem sistêmica.	The legal phenomenon of the Brazilian lands discovery by agents of the Lusitanian Crown was interpreted in the portuguese legal system as a form of original purchase: that way, all the lands of the Brazilian future territory were designated as public ones. Later on, the land grants in usufruct - called allotments - and several possessions of public areas have been converted into private property, whose instrument of dispossession evidence was the parish registers. The reproduction of this expropriating model occurred repeatedly until 1916, when it appeared disguised in other ways, sometimes based on economic development policies and sometimes on social policies. This study aimed to contribute to understanding the evolution of the expropriation of public lands, particularly in Goiás, and the current delimitation of vacant lands, through a systemic approach.
Palavras Chave: Terras devolutas. Sesmarias. Registros paroquiais. Goiás	Keywords: Vacant lands. Allotments. Parish registers. Goiás

1. INTRODUÇÃO

Instituir políticas de mitigação das desigualdades sociais e regionais, em obediência ao que comanda o art. 3º, III, da Carta Magna da República Federativa do Brasil, passa por uma solução de gestão efetiva do patrimônio público em que se constituem as terras devolutas, numa realidade em que a alienação ou cessão onerosa dessas glebas pode representar um reforço significativo de arrecadação ao erário público, cuja capacidade de resposta aos novos anseios da sociedade se encontra comprometida em face das vinculações constitucionais das receitas tributárias, seja para, respectivamente, investimentos em infraestrutura ou serviços essenciais ao exercício da plena cidadania.

As terras devolutas se constituem em patrimônio que, em sua maioria ou quase totalidade, se encontra expropriado na formalidade do domínio, por meio de títulos ilegítimos,

¹ Aluno especial do Doutorado em Sociologia da UFG e professor da Faculdade Alfredo Nasser. einsteinpaniago@gmail.com

ou na posse irregular. Tal circunstância é fruto de uma construção histórica dos sucessivos ordenamentos jurídicos que, de forma geral, se pautaram por lógicas políticas excludentes ou que convalidam, reiteradamente, a expropriação do público pelo privado. Assim sendo, o estudo sistemático dos institutos jurídicos utilizados no discurso da justificação da expropriação, institucionalizada sob o manto de um pretenso desenvolvimentismo, se apresenta de interesse não só acadêmico, mas de abrangência coletiva; colaborando, portanto, para a compreensão da formação da estrutura fundiária brasileira, em especial de Goiás, a partir de instrumentos gerais e inicialmente utilizados para a transferência da posse e posteriormente do domínio das terras públicas, representados pelo instituto das sesmarias e pelos registros paroquiais, abrindo caminho para a implementação de políticas públicas efetivas.

1.1. Breve histórico

A ocupação de terras do continente americano pelos navegadores ibéricos, em nome da Coroa Lusa, trouxe o modelo português de propriedade agrária para o Brasil colônia, no início do século XVI. Após o marco da denominada descoberta da costa brasileira e posteriores tratados com Espanha na divisão das terras ultramarinas, a propriedade fundiária das glebas do território descoberto passou a incorporar o patrimônio da Coroa portuguesa.

Historicamente, o processo de descobrimento implicava na aceitação de que os povos nativos não se organizavam em sociedade e, por consequência, não possuíam regime jurídico de proteção à propriedade válido; dessa forma, o tratamento dado à propriedade indígena foi diferente daquele utilizado quando havia apenas uma extensão da jurisdição de um soberano europeu sobre um outro território². Pode-se, portanto, afirmar que o regime de aquisição da propriedade pelo fenômeno descobrimento foi considerado, na formação do Estado brasileiro, como originário e está intimamente relacionado às concepções de civilização, bem como nas próprias dúvidas lançadas em plano oficial à época sobre os direitos dos ameríndios. Nesse sentido, lecionou Pereira (1932; p.5):

... Remontando-se aos primórdios da formação da propriedade imóvel no Brasil, verifica-se que toda a terra era, de início, do domínio da nação portuguesa, isto é, do domínio público. Durante o período colonial (...) ella foi se desmembrando (...) constituindo-se assim excepções ao princípio geral da dominialidade pública sobre a terra brasileira...

² Como se extrai do teor da Bula *Veritas Ipsa* (VATICANO, 1537).

Em Goiás, não foi diferente daquilo que se impunha ao resto do território colonial, por parte da Metrópole portuguesa, bem como das políticas de consolidação do domínio territorial que se estenderam aos períodos do reino unido, império e primeira república, quanto à ocupação e posse das terras desta região de cerrado. A questão da ocupação do território goiano e a conseqüente posse da terra sempre foram motivos de significativas preocupações e enfrentamentos da população dessa região. Ser proprietário rural em Goiás significou, prevalecendo até os dias de hoje, *status*, poder econômico e político.

Através da análise das Cartas de Sesmaria e dos Registros Paroquiais é possível identificar como aconteceu a ocupação do espaço agrário e iniciar os estudos da conseqüente estruturação fundiária em Goiás: o processo de resgate das áreas públicas do ente federado Estado de Goiás, tendo como ponto de partida os registros mencionados, implica em reflexão sobre variáveis naturais que se articulam com variáveis sociais colaborando decisivamente para a explicação efetiva da localização das terras apropriadas. Nesse sentido, vem se consolidando entendimento dos tribunais superiores pátrios, como exemplifica a posição assumida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) ao julgar o acórdão do REsp 389372/SC, expresso em declaração de que a “A origem da propriedade particular no Brasil ora advém das doações **de** sesmarias, ora é proveniente **de** ocupações primárias”.

1.2. Do método

A abordagem utilizada para a compreensão da evolução do direito sobre a terra no Brasil foi a sistêmica: concebendo o ordenamento jurídico historicamente vigente no território brasileiro como um sistema, compreendido como um conjunto ordenado, não-caótico, de elementos interrelacionados, aberto a estímulos multilaterais com outros sistemas – econômicos, sociais, culturais, políticos e jurídicos - e inserido num contexto evolutivo.

Um sistema organizacional, conforme leciona Buckley (1974; pp. 92-102), possui como uma de suas características a morfogênese, entendida como a propriedade de modificar a si próprio e a sua estrutura básica, numa orientação de adaptabilidade evolutiva para a autopreservação.

Uma das características dos sistemas jurídicos, compreendidos como sistemas abertos, é a busca por um estado firme, também conhecido como homeostase, que perpetua a sua existência: esse estado, segundo Miller (1965; pp. 193-237 e 229), tem como requisitos a constância de direção e o progresso, em limites definidos como toleráveis, no sentido de se

aproximar de seus objetivos. Na sustentação do equilíbrio homeostático da organização se encontra a negentropia em que, conforme Katz & Kahn (1987; pp. 30-45), o sistema busca se contrapor ao processo entrópico por meio de uma certa constância de energia importada e exportada do meio, tendendo a um equilíbrio quase estacionário.

Complementarmente ao método sistêmico, utilizou-se de revisão bibliográfica, descrição contextualizada de institutos jurídicos e diplomas normativos, pesquisa documental, bem como dos métodos dedutivo - para tratar questões teórico-jurídicas numa perspectiva do dever-ser – e indutivo - no estabelecimento de extrapolações, tendo por base elementos amostrais que apresentaram correlações significativas, auxiliando na compreensão das relações sistêmicas.

2. CARTAS DE SESMARIAS

... considerando como para todas as partes dos nossos reinos há desfalecimento de pão e da cevada, (...) E as terras e herdades que deviam ser lavradas e semeadas (...) são desamparadas e deixadas em pousio sem proveito, e com grande dano dos povos. (...) mandamos chamar para se por nisto remédio... (PORTUGAL, 1375)

As Cartas de Sesmarias foram instituídas em 1375 em Portugal, durante o processo de formação do Estado nacional português, onde as mesmas garantiam a posse vitalícia da terra, sendo que a utilização produtiva da mesma era condição fundamental para sua manutenção.

O chamado regime jurídico das sesmarias liga-se aos das terras comunais da Europa medieval, chamado de *communalia*. Neste antigo costume da Península Ibérica, as terras eram lavradas nas comunidades, divididas conforme o número de munícipes e sorteadas entre eles, para serem cultivadas. As partes da área dividida levava o nome de sesmo. Assim, os liguistas inferem que o termo sesmaria derivou-se de *sesma*, e significava a sexta parte do valor estipulado para o terreno.

As sesmarias eram, originalmente, terrenos incultos e abandonados, entregues pela corte portuguesa, desde o século XII, aos moradores que se comprometiam a colonizá-los, dentro de um período previamente definido. Essas terras eram cedidas em razão da necessidade que o governo português tinha de ocupar os muitos territórios retomados dos muçulmanos, no período conhecido como Reconquista, entre os séculos XI e XV.

O instituto das sesmarias tinha como objetivo central solucionar as crises de abastecimentos nas terras lusas, ainda marcadas pelo sistema feudal, acabando com a ociosidade das mesmas, sob pena de perda da posse. Este sistema foi responsável pela ordenação jurídica da forma de apropriação de terras que a metrópole impôs à colônia.

O sistema de aquisição de posse de terras por sesmarias funcionou, inicialmente, em regiões e nos períodos assolados por guerras, ou nos quais houve significativa queda dos indicadores populacionais, o que resultava na existência de terras ociosas e com possibilidade de serem ocupadas. Com o fortalecimento do Estado e a conseqüente fixação dos limites territoriais, esse procedimento caiu em desuso na Península Ibérica.

2.1. As Sesmarias no Brasil

No território brasileiro, no início do período colonial, sobrepunham-se dois ordenamentos jurídicos distintos, as bulas papais e as ordenações do reino. A solução política encontrada a época foi a utilização de um instituto denominado padroado, concedido pelo Papa ao monarca português; permitindo, assim, que nas novas terras descobertas a organização da Igreja se desse pela Coroa lusitana.

No Brasil colônia, embora possa se constatar existência de legislação que as normatizam no reino português anteriores até mesmo as Ordenações, as sesmarias foram regidas preponderantemente pelo sistema jurídico das Ordenações Manuelinas, publicadas em 1521. D. João III, monarca português que efetivamente iniciou a colonização brasileira, implantou no Brasil o sistema de capitanias hereditárias, como uma forma de se promover a ocupação dessas terras sem resultar em grandes gastos para a Coroa Lusitana, pois nesse sistema todos os investimentos na terra ficavam a cargo do donatário.

Nas terras colocadas sob a gestão dos capitães-donatários, estes podiam reservar para seu usufruto pessoal apenas vinte por cento da área e firmavam o compromisso de ceder o restante sob a forma de sesmaria, a qualquer cristão, sob determinadas condições que em geral se referia à obrigatoriedade do cultivo da área. Interessante verificar que há indícios, conforme comenta Cabral (1943; p. 38), de que D. João III pretendeu conceder o uso das terras apenas por uma vida; no entanto, observando que isso não atraía detentores dos capitais necessários e número de homens suficiente para as empreitadas de colonização em regiões distantes da metrópole, passou a considerar a concessão hereditária.

As primeiras sesmarias entregues no Brasil ocorreram, através de Martim Afonso de Souza, conforme leciona Freitas (1924; p.175) e Dias (1924; p.224), com a clara intenção de que a mesma, que era uma subdivisão da capitania hereditária, fosse melhor utilizada na região, atraindo investimentos e contingentes populacionais necessários à colonização do Brasil, inserindo, esse território no Sistema Colonial da época.

Na colonização brasileira, a terra era patrimônio exclusivo do Estado português, onde os donatários tinham apenas o direito usufruto da propriedade, não tendo o domínio da propriedade. A legislação lusitana das sesmarias era bastante rígida, garantindo a Coroa e seus delegatários o direito, dentre outros, de coagir o proprietário a cultivar a terra mediante sanção de expropriação ou, ainda, aumentar o contingente de trabalhadores rurais, obrigando ao trabalho agrícola os ociosos, os vadios e os mendigos que pudessem oferecer mão-de-obra, entre outros. Entretanto, na colônia brasileira, tais normas não chegaram a ser plenamente obedecidas, a exigência era quase que exclusivamente o cultivo.

O regime sesmarial vigorou no Brasil durante todo o período colonial e foi suspenso pela Resolução nº 76 do Reino, denominada Resolução de Consulta da Mesa do Desembargo do Paço, de 17 de julho de 1822. Após a edição da citada Resolução do Reino as ocupações se deram, em regra, de forma irregular e sem controle público até a edição da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, denominada Estatuto das Terras Devolutas ou Lei de Terras. Sobre esse lapso sem regulamentação da aquisição da posse e do domínio ensina Garcia (1958; p. 23) que se constituiu no “apogeu da posse que, com o correr do tempo, passou a constituir modo de aquisição do domínio. Surgiu o sistema da ocupação. Nenhuma solicitação se fazia às autoridades administrativas”.

2.2. Início dos conflitos agrários internos

As sesmarias no Brasil foram uma tentativa portuguesa de garantir a produção na colônia, o que explicam os prazos que deveriam ser respeitados para o início da produção; assim, quando as condições contratadas não eram cumpridas, o detentor do direito de sesmaria corria o risco de perdê-lo. Sob essa ótica não é estranho a preferência da Coroa lusa por beneficiar com esse instituto os indivíduos que já possuíam algum acúmulo de bens; assim, essa política teve como consequência uma concentração das terras nas mãos de poucas famílias.

Como foram concedidas em grande escala desde os primórdios da colonização do território brasileiro e passaram por diversos períodos político-sociais, as cartas de sesmaria se tornaram já no século XIX documentos sujeitos a várias interpretações entre os juristas e, naturalmente, entre os comuns do povo. As sucessivas sobreposições de interpretação das concessões, que inicialmente tinham caráter precário, deram causas a vários litígios que, na ausência de uma prestação jurisdicional eficiente por parte do Estado, foram muitas vezes resolvidas pelo exercício privado da força.

Houve significativa mudança no sentido original em que foram concedidas as cartas de sesmarias na Península Ibérica para aquele aplicado no período do Brasil colônia e reino unido: de uma mera cessão para o cultivo de terras de domínio da Coroa para uma cessão de usufruto condicionada ao cultivo. Após a independência, ainda no período do Império e já com a Constituição de 1824, as sesmarias paulatinamente transmutam para instrumento de legitimação da propriedade, independentemente do cumprimento das condições inicialmente estabelecidas no ato concessão: por isso, pode-se afirmar que as escolhas do governo brasileiro, desde a independência, remetem para uma opção por fórmulas normativas que também favoreceram a concentração fundiária e a expropriação do domínio público.

2.3. Precariedade das sesmarias.

A precariedade da cessão terras em regime de sesmaria é evidenciada pela constituinte de 1823 que, pelo que consta nos registros deixados à posteridade, enfrentou diversos debates relativos ao limite da propriedade de latifundiários lastreada em concessões da Coroa Portuguesa, especialmente quando as condições nas quais foram concedidas as sesmarias não foram cumpridas; entretanto, a dissolução da Assembléia Constituinte enfraqueceu essas discussões e, com a outorga da Constituição Política do Império do Brasil em 1824 por D. Pedro I, o ordenamento jurídico adotado pelo Brasil opta por sedimentar o direito a propriedade, considerando que o Estado tinha como uma de suas finalidades a sua proteção, como exemplifica o seu art. 179, XXII:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

(...)

XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que

terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização.
[grifo nosso]

Mesmo com a tendência do primeiro ordenamento jurídico do Brasil independente em sedimentar os direitos imobiliários adquiridos da Coroa lusa por particulares, verifica-se que o direito à propriedade, estabelecido a partir de carta de sesmaria, não era absoluto; pois carecia de presunção de que o beneficiário não teria perdido o direito de usufruto em virtude de denúncia de circunstância de comisso, antes da vigência do Estatuto das Terras Devolutas. Mesmo sentir já demonstrou o STJ, na ementa do acórdão REsp 389372/SC, ao firmar entendimento de que a caracterização do domínio pleno, mesmo para os detentores das cartas de sesmarias, não se deu de forma automática pela Lei nº 601/1850. Logo, o estabelecimento da cadeia dominial na estrutura fundiária brasileira é complexa e exigirá amplos estudos para correta designação nos casos concretos: pois, a alegação de direito que remonta a Carta de Sesmaria é “insuficiente à configuração de propriedade” de requerente que recebeu “hereditariamente direitos da mesma natureza”, ou quando na cadeia dominial há indivíduo que, nessa circunstância, detinha direitos que não qualificava a propriedade (REsp nº 926.755-MG).

2.4. A apropriação do domínio com base na concessão de sesmaria

A evolução do direito lusitano no período monárquico português, que se estendeu até 1910 com a Revolução Republicana, pode ser dividida em três fases, sendo a sua primeira compreendida pelo direito consuetudinário ou costumeiro, denominado forais. Dentre as classes de forais, destaca-se aquela que foi aplicada ao Brasil a partir de 1695, caracterizada por aforamentos coletivos, nos quais se estabelecia o foro ou pensão que os usufrutuários deviam pagar ao senhor da terra que, na espécie, foi o Estado.

A interpretação do teor das cessões de terra em sesmarias teve significativa alteração a partir da imposição de foro aos beneficiários de glebas públicas, proporcionais a suas extensões e classificação material, incidente sobre as novas concessões: especialmente porque a cobrança, compreendida por alguns à época como relativas a tributo, poderia ser interpretada como início de uma transmutação das cessões de terras da Coroa lusa para um regime dominialista, com a disponibilidade de parte do domínio régio. Por outro lado, verifica-se que, observando a tradição romanista, o foro era uma cláusula de contrato enfitêutico e não tributo.

Com o início da vigência do Estatuto das Terras Devolutas, o legislador brasileiro institui a transmutação do usufruto hereditário em direito a propriedade para aqueles que se encontravam no gozo das sesmarias, *verbis*:

Art. 4º Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com princípios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas. (Lei nº 601/1850). *[grifo nosso]*

3. REGISTROS PAROQUIAIS DE TERRAS

Suscitado pelo movimento da Contra Reforma no continente europeu, em meados do século XVI o Concílio de Trento normatizou as práticas da manutenção de registros, que já eram seguidas em grande parte do mundo católico, visando distinguir os seus fiéis: inicialmente cada cúria seria responsável pelo registro do batismo e matrimônios realizados nas respectivas paróquias; em virtude do entendimento, posterior ao referido concílio, da conveniência de manutenção de outros registros, livros separados foram mantidos para batismos, comunhões, crismas, casamentos, bem como para óbitos ou enterros, em conformidade com os padrões estabelecidos em Trento.

No Brasil, em função do exercício do padroado, tradição mantida no período imperial por força do que dispunha o art. 102, II, da Constituição de 1824, o registro dos fiéis organizado pela Igreja foi aceito como oficial pelo Estado. Nesse contexto histórico, o mecanismo adotado para a eficácia de dispositivos da Lei nº 601/1850 foi o registro paroquial. Como a Igreja Católica era a única instituição com a capilaridade necessária, foi-lhe delegada a função do registro dos imóveis efetivamente ocupados. Esses registros, denominados Registros Paroquiais de Terras, eram lavrados pelo vigário de cada freguesia³, possuindo grande importância histórico-documental, conforme destaca Da Silva (2004; pp. 65-66):

Pelas variadas formas utilizadas pelos declarantes, ao descreverem a localização, os limites, a extensão e a situação dos imóveis, é possível observar ricos detalhes do contexto em que se encontrava a província de Goiás naquela época, não somente em relação à ocupação e à utilização do solo mas a outros aspectos, como a posição da mulher na sociedade e o nível de instrução da maioria das pessoas. São documentos que possibilitam não só uma análise puramente empírica ou estatística da situação das terras, mas servem também como fonte a diversas linhas de pesquisa e a outras áreas de conhecimento.

³ Em Portugal, freguesia é a menor divisão administrativa, correspondendo a uma paróquia civil em outros países.

O Registro Paroquial de Terras é instituído por força do Regulamento para Execução da Lei nº 601/1850, aprovado pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, e contém disposições sobre as informações mínimas e a forma de guarda dos registros, servido como o instrumento de prova da posse mansa e pacífica, bem como prova das respectivas glebas já estarem cultivadas ou em princípio de cultura, conforme se verifica nos seus arts. 100, 103 e 104.

A literatura especializada tem atribuído ao legislador do Estatuto das Terras Devolutas a intenção de delimitar com mais clareza as terras devolutas, destacando o domínio do Estado sobre essas glebas, as quais somente poderiam ser alienadas por meio de em leilões públicos, com pagamento à vista. Ao mesmo tempo, esse diploma legal veio possibilitar a regularização das terras já ocupadas, entre os anos de 1822 e 1850.

Somente mais de uma década depois, com o início da vigência da Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864, regulamentada pelo Decreto 3.453, de 26 de abril de 1865, é que o Registro Paroquial das Terras começa a ceder importância para o registro civil de imóveis, conhecido à época como Registro Geral e de Hipotecas, que, nos moldes que hoje conhecemos, passa a transcrever a propriedade imobiliária e inscrever seus ônus reais, iniciando a consolidação do entendimento de que os direitos reais são oponíveis contra terceiros apenas após o registro.

A classificação das glebas de terras em públicas ou particulares realizada pela Lei das Terras implicou, num primeiro momento, na interpretação das terras indígenas, dadas às tribos em sesmarias, como particulares e, portanto, passível de expropriação, sendo o registro paroquial o instrumento de documentação dessas ocorrências quando associadas à posse de terceiros ou mesmo do próprio Estado. Assim as glebas pertencentes aos índios, se fossem abandonadas pela tribo, poderiam ser consideradas devolutas, sendo documento hábil a essa comprovação as certidões expedidas pela SPI e, posteriormente, pela FUNAI, conforme se extrai da jurisprudência do STJ, exemplificada nas ementas dos acórdãos exarados em sede de julgamento dos REsp. nº 90419/SP e REsp. nº 167143/SP.

Leciona Linhares (1981; p. 93) que antes dos dados levantados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), estruturado já no século XX com o advento do **Decreto nº 1.110, de 09 de julho de 1970**, o único cadastro fundiário nacional sistematizado, com todas as contradições ou inconsistências que possam ser apontadas, são os

registros paroquiais de terras a partir de meados do século XIX; logo, o seu estudo é essencial na construção de cadeia dominial de terras públicas brasileiras.

3.1. A posse e o registro paroquial

Vigora no Brasil imperial inicialmente a perspectiva subjetiva do instituto da posse, sucedida posteriormente pela objetiva que somente se consolidou plenamente a partir da primeira constituição do período republicano, com a retomada da tradição romanista neste particular, porque, como nos leciona Barbosa (2008; p. 25):

É, pois, no direito canônico, cuja influência histórica na legislação pátria não podem ocultar os mais decididos romanistas, a que tantas vezes se referem as Ordenações, e que durante séculos desfrutou a autoridade de subsidiário ao civil, é no direito canônico, não no romano, por ele vencido nesta parte, ao menos entre nós, que se acham as fontes imediatas da jurisprudência possessória na tradição portuguesa.

Para a teoria objetiva da posse, *a priori* no mundo factual ocorre preponderantemente a posse, tendo como exceção aqueles casos em que a lei prescrever que se trata de mera detenção. Mesmo não negando a existência do *animus domini*, os teóricos dessa corrente doutrinária entendem que não é relevante a demonstração do *animus*, defendido como necessário pelos subjetivistas; em face das dificuldades inerentes a uma investigação psicológica, para a caracterização da posse, porque o *animus* estará intrinsecamente ligado ao *corpus* quando o ato for consciente.

Oliveira (2009; pp. 1-14) leciona que a discussão doutrinária sobre a posse é verificada, principalmente, em se esse instituto é mero fato com efeitos jurídicos - como defendem os subjetivistas - ou direito, como defendem os objetivistas. Em que pesem as discussões teóricas existentes sobre o tema, que no Brasil do século XIX e primeiras décadas do século XX refletia a disputa ideológica em torno da apropriação simplificada do domínio público pelo privado, a posse pode ser compreendida como a exteriorização dos poderes inerentes ao domínio, gozando de proteção contra terceiros em determinadas circunstâncias estabelecidas em lei.

No traçado de uma cadeia dominial de bem imóvel no Brasil, que seja iniciada com a aquisição da propriedade por uma extensão da posse ao direito do domínio, faz-se necessário considerar as diferentes correntes doutrinárias adotadas pelo poder constituído ao longo da história e as sucessivas convalidações, implícitas e explícitas, na sucessão de ordenamentos jurídicos. Para nortear esses estudos e facilitar a interpretação do emaranhado

histórico legal, é útil retomar os ensinamentos de Barbosa (2008; p. 31), para ponderar que “o direito não jaz na letra morta das leis: vive na tradição judiciária, que as atrofia, ou desenvolve”. E, assim, verifica-se que no Brasil imperial, diante das disposições do Estatuto das Terras Devolutas e considerando que originalmente o domínio de todas as glebas era do Estado, os registros paroquiais, realizados pelos vigários das freguezias, se tornaram instrumento oficialmente reconhecido, com força probatória da posse de terras para fins de aquisição do domínio, conforme vem se consolidando o entendimento da jurisprudência pátria exemplificada na ementa do acórdão exarado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o RE nº 79828-GO, para o qual o Registro Paroquial de Terras não comprova a propriedade, mas é “meio probante do fato da posse”; assim, atualmente os tribunais pátrios têm considerado que, nos termos da teoria objetiva, para a aquisição da propriedade, por meio da usucapião à época, fazia-se necessária apenas a comprovação de atendimento a condições objetivas, estabelecida na Lei nº 601/1850, sem a prova do *animus* de ter a coisa.

4. O INÍCIO DA FORMAÇÃO DO ESPAÇO AGRÁRIO EM GOIÁS

A ocupação fundiária de Goiás acontece na primeira metade do século XVIII, dentro do contexto da economia colonial brasileira, onde o interior do território é visitado e ocupado na direção da busca de metais e pedras preciosas, com grande destaque para o ouro de aluvião.

O desbravamento das glebas de terras na fronteira que à época se caracterizava no território goiano, sofreu grande contribuição de disputas por espaço e poder entre São Vicente e Rio de Janeiro, como nos relata Ferreira (2009; p. 24):

A incorporação de novas regiões ao eixo mercantil em curso revela um contexto ineficiente da autonomia político-administrativa dos Capitães-Generais de São Vicente e dos bandeirantes nos territórios ocupados e anexados ao sistema colonial em vigência nesse período. Através dessa incorporação/anexação territorial, os colonos da vertente paulista promoveram a ocupação de todo o Centro-Oeste. Os novos espaços representaram perspectivas sociais, culturais e econômicas.

Pelos relatos históricos, deduz-se que a primeira região ocupada na Província de Goyaz foi às margens do rio Vermelho: fundou-se ali o arraial de Sant’Ana, passando a ser denominado Vila Boa e, posteriormente, Cidade de Goiás, constituindo-se por 200 anos na capital provincial e, posteriormente, estadual. No entanto, o povoamento fomentado pela mineração foi, por todo o território, irregular, desordenado e instável. O esgotamento do ouro

de aluvião e dos veios, ou as notícias de descoberta de outras minas, provocaram mudanças em massa de mineiros e, em muitas circunstâncias, o quase desaparecimento dos povoados fundados.

Como regiões afastadas do litoral, a exemplo do território goiano, não interessavam em princípio aos grandes senhores de terras, o controle do uso das glebas teve pouco controle por parte do governo do Império; assim sendo, a interiorização do povoamento ocorreu lastreada no instituto da posse. Esse contexto, associado ao fato de que o período do ouro foi sucedido pela predominância da importância econômica da pecuária extensiva, contribuiu decisivamente para a reprodução de um modelo excessivamente concentrador da propriedade fundiária.

Goyaz foi uma província que recebeu pouca atenção do governo central, no período colonial e até meados do período imperial, mas passou a ser visto como uma nova fronteira para a expansão da economia já na segunda metade do século XIX, como nos relata Taunay (1876; pp. 7-8) na Exposição Nacional de 1875: “Sertão no Brazil que dizer terreno ainda não de todo ganho ao trabalho e á civilização. (...) somem-se as leguas e leguas que é preciso vencer para chegar á capital de Goyaz e ás suas cidades...”

Em 1749 é instituída a Capitania de Goyaz, por meio do desmembramento do território da Capitania de São Paulo, sendo elevada ao status de Província em 1824 (PALACIN & MORAES, 1989). Sendo assim, na análise de caso concreto, se for necessário averiguar regulamentações ou concessões de sesmarias até meados do século XVIII, imperativo será recorrer aos registros paulistas.

A divisão das terras na Província de Goyaz, em virtude da concessão de cartas de sesmarias, não foi ainda sistematizada de forma a fornecer uma compreensão academicamente válida e juridicamente incontroversa. O processo de recuperação e digitalização, em curso na Universidade Federal de Goiás (UFG), das cartas de sesmarias que se encontram sob a guarda da Procuradoria Geral do Estado de Goiás, é um passo para a sequência de estudos sistematizados que possibilitarão o mapeamento das concessões, o processo sucessório, e as soluções históricas dadas aos conflitos de eventuais sesmarias concedidas em áreas já anteriormente cultivadas por colonos ou em demarcações de territórios indígenas, dentre outros.

Ferreira (2009; p.13) nos adverte que relativamente às terras anteriormente ocupadas, em Goiás, “os trabalhos de registros iniciaram-se em 1º de outubro de 1856 e encerraram-se em 1º de abril de 1860”. Como do puro registro paroquial não decorre a propriedade, para legitimar posse de lote de terra eram necessários: a medição do imóvel, o cultivo, a moradia habitual do respectivo posseiro e a comprovação das demais condições dispostas na Lei de Terras de 1850. Assim, o estudo da estruturação fundiária goiana passa pelo estudo do avanço do esbulho de terras por meio do instituto da posse, em especial das terras devolutas.

5. TERRAS DEVOLUTAS

Leciona Junqueira (1964; p. 68) que “terras devolutas são as que não estão incorporadas ao patrimônio público, como próprios, ou aplicadas ao uso público, nem constituem objeto de domínio ou de posse particular, manifestada esta em cultura efetiva e moradia habitual”. Conceito mais restritivo oferta Garcia (1958; p.156) que estuda as terras devolutas como aquelas que passaram ao domínio dos Estados por disposição da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, em face de não terem ingressado no domínio particular a partir da regulamentação do Estatuto das Terras Devolutas. Assim, para o estabelecimento de uma cadeia dominial que não seja viciada por apropriação indevida de terra pública, tida como devoluta, faz-se necessário considerarmos o conceito dado pela Lei nº 601/1850:

Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro titulo que não seja o de compra.

Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente.

(...)

Art. 8º Os possuidores que deixarem de proceder á medição nos prazos marcados pelo Governo serão reputados cahidos em commisso, e perderão por isso o direito que tenham a serem preenchidos das terras concedidas por seus titulos, ou por favor da presente Lei, conservando-o sómente para serem mantidos na posse do terreno que occuparem com effectiva cultura, havendo-se por devoluto o que se achar inculto.
[grifos nossos]

5.1. Evolução da designação dos bens públicos e sua usucapião

Uma das etapas para averiguação da incidência da imprescritibilidade do domínio público consiste na identificação desse patrimônio. Bem público é um conceito mais amplo do que os bens do poder público: enquanto o que define bem público é o regime de direito público a que está submetido às regras de sua aquisição, alienação e utilização, bem do poder

público é definido em função da sua titularidade por uma pessoa jurídica de direito público. Assim, pode-se afirmar que todos os bens do poder público são bens públicos, mas nem todos os bens públicos são de titularidade do poder público.

A partir da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 (CF/1891), que contou com contribuições significativas de Prudente José de Moraes Barros e Rui Barbosa de Oliveira, com inspiração federalista norte americana, a responsabilidade pela guarda e normatização das terras devolutas situadas nas províncias passou a ser dos Estados; sendo vedado, no entanto, a recusa aos documentos públicos da União, conforme dispôs seus arts. 64 e 66. Já o direito a propriedade foi convalidado, “em toda sua plenitude”, por força do previsto no art. 72, § 17, daquela Carta Política.

Com a Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, denominado Código Civil (CC/1916), cuja vigência somente iniciou-se no primeiro dia do exercício seguinte, passa a se tornar majoritária a tese da imprescritibilidade dos bens públicos, enquadrando as terras devolutas no conceito de bens públicos dominicais, conforme se verifica na disposição expressa dos seus arts. 66 e 67:

Art. 66. Os bens públicos são:

I - de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal;

III - os dominicais, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos Estados, ou dos Municípios, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades.

Art. 67. Os bens de que trata o artigo antecedente só perderão a inalienabilidade, que lhes é peculiar, nos casos e forma que a lei prescrever. [grifos nossos]

Pode-se considerar como marco da prevalência da tese da imprescritibilidade dos bens públicos, vigorando para decisões judiciais a partir da sua edição e produzindo seus efeitos a partir de 1º de janeiro de 1917 contra pretensões de usucapir, a edição da Súmula 340 do STF, de 13 de dezembro de 1963, dispondo que “desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, bem como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”.

Cabe ressaltar que, em se tratando de área apropriada indevidamente por particular, diante do marco da imprescritibilidade de bens públicos, a construção da prova do domínio público cabe à parte ativa e depende fundamentalmente de estudos sistematizados, como já decidiu o STJ ao julgar os REsp nº 73.518/RS e REsp nº 97.634/RS e demonstram as ementas de seus acórdãos.

Fruto de pressões político-sociais, como a denominada revolução constitucionalista de 1932, sem significativa bandeira de inovação no trato com a coisa pública, nasce a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (CF/34), de 16 de julho de 1934. Essa Carta Política dispõe sobre os bens públicos da União e dos Estados federados em seus arts. 20 e 21, convalidando a propriedade destes entes sobre os bens que lhes pertenciam nos termos da legislação em vigor à época da sua edição, ressalvando que são, ainda, da União: **i)** os lagos e quaisquer correntes em terrenos do seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro; e **ii)** as ilhas fluviais e lacustres nas zonas fronteiriças. Além da propriedade anteriormente firmada, a CF/34 reserva aos Estados o domínio sobre “as margens dos rios e lagos navegáveis, destinadas ao uso público, se por algum título não forem do domínio federal, municipal ou particular”. Nessa Carta Magna ficou assegurado ao particular o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, mas relativizou-se, pela primeira vez em texto constitucional pátrio, o direito à propriedade que não poderia ser invocado contra interesse social ou coletivo especificado em lei (art. 113, 3 e 17, da CF/34). O estabelecimento de colônias agrícolas, para onde deveriam ser encaminhados os habitantes de zonas empobrecidas ou aqueles sem trabalho, passou a compor a política de desenvolvimento econômico (art. 121, *caput* e §5º, da CF/34); a usucapião, denominada pela doutrina de *pro labore*, foi instituída para “todo brasileiro que, não sendo proprietário rural ou urbano”, ocupasse, “por dez anos contínuo, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, um trecho de terra de até dez hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele a sua morada”, a aquisição do domínio do solo “mediante sentença declaratória devidamente transcrita” (art. 125 da CF/34).

Com contornos de ideologia fascista, forjada sob a liderança populista de Getúlio Vargas, é outorgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil (CF/37), de 10 de novembro de 1937, denominada Polaca por ter se inspirado na Constituição polonesa. Quanto à definição dos bens públicos, essa Carta Política não acrescenta nenhuma novidade, repetindo em seus arts. 36 e 37 a mesma descrição do domínio da União e dos Estados contida na CF/34; reserva aos “silvícolas”⁴, no entanto, a posse das terras que tradicionalmente

⁴ Termo adotado por essa Carta Política.

ocupassem, proibindo a alienação (art. 154). A previsão de usucapião *pro labore*, mesmo para terra pública é mantida, conforme disposto no art. 148 do texto constitucional.

Embora o entendimento geral exarado pela Súmula nº 340 do STF seja no sentido da impossibilidade de se usucapir bem público a partir da edição do CC/1916, o texto das constituições de 1934 e 1937 abriram uma exceção para a transferência do domínio de glebas públicas por meio da usucapião pro labore, conforme deixa translúcido o texto do art. 12, §1º, do Decreto Lei nº 710, de 17 de setembro de 1938, quando disciplina que “ressalvado o disposto no art. 148, da Constituição, não corre usucapião contra os bens públicos de qualquer natureza”.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil (CF/46), de 18 de setembro de 1946, manteve nos seus arts. 34 e 35 a designação dos domínios da União e dos Estados já estabelecida anteriormente, mas estabeleceu como limite para uso da propriedade o bem estar social (art. 147), resgatou os direitos civis suspensos ao longo da vigência da CF/37 e manteve a figura da usucapião pro labore em seu art. 156, §3º, retirando a restrição para estrangeiros e ampliando para vinte e cinco hectares o tamanho das glebas passíveis de ter declarada a transferência do domínio por esse instituto. A Emenda Constitucional nº 10, de 09 de novembro de 1964, amplia a extensão das glebas passíveis de posse *ad usucapionem* para cem hectares, mantidas as demais condições, sendo que a extensão deveria ser suficiente para assegurar ao beneficiário e sua família as condições de subsistência e progresso socioeconômico, nos termos da lei.

Sob os auspícios da CF/46, é editado o Estatuto da Terra – Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que regulamentou a usucapião, em especial em seu art. 98 e 99, prevendo a possibilidade da aquisição do domínio de terras devolutas pela modalidade *pro labore*, sendo recepcionada pela Constituição da República Federativa do Brasil (CF/67), de 24 de janeiro de 1967, que não trata explicitamente da matéria.

A Carta Política de 1967 manteve como propriedade da União os bens já designados anteriormente, acrescentando em seu art. 4º, III e IV, a plataforma submarina e reforça o domínio público sobre as terras ocupadas pelos silvícolas. Já quanto aos bens dos Estados, em seu art. 5º, manteve os bens designados nas constituições anteriores, ressalvando aqueles que foram atribuídos à União.

A Lei nº 6.969, de 10 de dezembro de 1981, restringe o limite da extensão das glebas usucapiendas em vinte e cinco hectares, com a exceção de quando o módulo rural da região fosse maior do que esse limite, reduz o prazo necessário para habilitar o beneficiário para cinco anos e reafirma a possibilidade de posse *ad usucapionem* das terras devolutas; sanando, assim, a dúvida de sua possibilidade em face da omissão da CF/67 e, para evitar abusos, o Decreto nº 87.040, de 17 de março de 1982, especificou as áreas de interesse da segurança nacional sob as quais não incidiriam essa exceção à imprescritibilidade das terras públicas.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), de 05 de outubro de 1988, denominada Constituição Cidadã por ter inaugurado um novo ordenamento jurídico, compatível com o processo de redemocratização e garantidor dos direitos fundamentais do homem e do cidadão, tratou nos Capítulos II e III do seu Título VII tanto da política urbana como da política agrícola e fundiária: manteve a usucapião especial (art. 191), introduzindo a sua modalidade urbana (art. 183); no entanto, extinguiu qualquer possibilidade de usucapir propriedade imóvel pública (arts. 183, §3º, e 191, parágrafo único). Quanto ao patrimônio imobiliário público, a CF/88 manteve basicamente as mesmas designações anteriores, acrescentando ao domínio da União: **i)** os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; **ii)** o mar territorial; **iii)** os terrenos de marinha e seus acrescidos; **iv)** os potenciais de energia hidráulica; **v)** os recursos minerais, inclusive do subsolo; **vi)** as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; e **vii)** as ilhas fluviais e lacustres afetadas pelo serviço público e unidade ambiental federal. Tratando no seu art. 26 das ilhas fluviais e lacustres, designou aos Estados aquelas que não foram reservadas à União ou que sediem Municípios. Quantos aos bens imóveis do Distrito Federal, prevê o art. 16, §3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que estes lhes serão atribuídos pela União na forma da lei.

Numa primeira perquirição, identificam-se como bens do poder público aqueles cujo domínio decorre de disposição da Carta Política inauguradora do ordenamento jurídico em vigor. Verifica-se, assim, a outorga de bens aos entes federados por três formas: **i)** atribuição por disposição direta da CF/88; **ii)** reconhecimento como públicos em face da formação histórica da dominialidade pública; **iii)** manutenção da propriedade dos bens já incorporados ao patrimônio público por meio de aquisições anteriores; **iv)** permissão de novas

aquisições. Aqueles constantes no item ‘ii’, são as áreas de mais difícil identificação, para as quais o estudo sistemático das cartas de sesmarias e registros paroquiais, com viés histórico, antropológico, sociológico, econômico e jurídico, é imprescindível à construção de um mapeamento eficaz.

5.2. Registro Torrens e a expropriação de terras devolutas

Com o fito de evitar práticas de apossamento ilegítimo de grandes áreas de terras devolutas, em virtude especialmente dos prejuízos que esses fatos causavam à arrecadação e ao agronegócio, bem como em face dos constantes conflitos de terras, o Estado buscou instituir forma mais rigorosa de controle da aquisição da propriedade, por meio do registro público. Assim, ao regulamentar as garantias hipotecárias e a forma de seu registro, a Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864, reforça a teoria de que o domínio privado de terras se comprova por meio do registro, embora reafirme que do registro não se induz domínio, implicando significativa alteração na cultura da forma de aquisição da propriedade, especialmente quando se tratar de terras públicas, que se aperfeiçoa com o registro, como demonstram os seus art. 1º e art. 8º, em que pese a ressalva contida em seu §4º.

A introdução do Registro Torrens no ordenamento jurídico brasileiro, por meio do Decreto nº 451-B, de 31 de maio de 1890, mesmo diante das intenções iniciais de corrigir distorções no modelo registral implantado a época, não surtiu os efeitos desejados em decorrência do fato do novo sistema apresentar as características de ser: i) facultativo, apesar das vantagens para os detentores de imóveis que optassem por essa forma de registro; e ii) instituído de forma paralela ao registro imobiliário já existente. A possibilidade de duas formas de registro de imóveis, em especial dos rurais para os quais o sistema de medição ou demarcação era precário, ofertou oportunidade a eventuais expropriações de terras, especialmente as devolutas, por via registral: isso se deu porque o sistema Torrens se baseia na idéia de depuração do título de propriedade, a ser registrado, por meio de disponibilização de prazo e forma, previstos em lei, para que qualquer interessado possa oferecer obstáculo a que o registro se dê em nome de quem o está pleiteando, sendo que, não havendo oposição tempestiva, presume-se que o direito de quem poderia opor precluiu, implicando na impossibilidade jurídica, exceto no lapso sujeito à ação rescisória, de se fazer oposição ao pleno exercício dos direitos de propriedade a quem foi registrado o domínio.

Dado o desconhecimento do Estado de suas propriedades, bem como a inexistência do instituto da imprescritibilidade dos bens públicos no ordenamento jurídico vigente à época, pode-se facilmente delinear como se organizaram os grileiros profissionais. Colaborando, de forma indireta, com a reprodução dessas disfunções da norma, verifica-se o posicionamento que foi se consolidando na jurisprudência pátria, visando à proteção do pleno exercício do direito à propriedade, e pode ser representado pela Súmula nº 487 do STF: “será deferida a posse a quem, evidentemente, tiver o domínio, se com base neste ela for disputada”.

5.3. A regulamentação do domínio público em Goiás

Sob o influxo da primeira Carta Política da república brasileira é promulgada a Constituição do Estado de Goyaz, de 1º de junho de 1891. O texto constitucional, embora pudesse, não trata dos bens públicos dessa província que dá seus primeiros passos como Estado federado, delegando à lei ordinária esse papel em seu art. 83.

A dificuldade de localização dos textos normativos do período de 1891 ao início da vigência do CC/1916 impôs algumas restrições a esse trabalho, como exemplifica a indisponibilidade de alguns registros dos diários oficiais, ou publicações equivalentes, especialmente quanto àqueles anteriores a 1947 nos acervos oficiais⁵. Nesse contexto, a partir dos apontamentos de Ferreira (2009; p.13), buscou-se localizar a Lei provincial nº 28, de 19 de julho de 1893, que, ao que consta, foi a primeira Lei de Terras da Província de Goyaz, tendo como objeto a autorização ao governo para alienar as terras devolutas e, quanto a designação, dispõe que as compõem aquelas que não estiverem destinadas ao uso público federal, estadual ou municipal, nem estiverem no domínio particular por legítimo título e não forem abarcadas por posses que se fundavam em títulos passíveis de serem legitimados ou revalidados (art. 13). Sendo que sobre a revalidação das concessões ou legitimação da posse, resguardado o direito adquirido e a coisa julgada (art. 16), dispôs o referido diploma:

Art. 14. As sesmarias e outras concessões legítimas que se acharem cultivadas ou com principio de cultura e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário ou de quem os represente, serão revalidadas, embora não tenham sido cumpridas quaisquer outras condições com que foram concedidas.

Art. 15. As posses mansas e pacíficas adquiridas por ocupação primária e registradas segundo o regulamento nº 1318, de 30 de janeiro de 1854, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas e com morada habitual do respectivo posseiro, serão legitimadas conforme as regras seguintes:

⁵ Disponíveis nos Arquivo Histórico Estadual, imprensa oficial e Instituto Histórico e Geográfico de Goiás.

§1º Cada posse, além do terreno aproveitado, compreenderá mais para o possessor, se o requerer, outro tanto do terreno devoluto, não excedendo, em caso algum, a extensão total da posse a 6 quilômetros quadrados.

§2º As posses em condições de serem legitimadas, que se acharem em sesmarias ou outras concessões do governo, não incursas em comisso ou revalidadas por esta lei, só darão direito a indenização pelas benfeitorias. [grifos nossos]

Esclarecedor é o conceito de cultura efetiva que traz a primeira Lei de Terras de Goiás, em seu art. 17, quando a caracteriza como sendo “a plantação de árvores frutíferas, regos d’água, roças e mais trabalhos de lavoura”, bem como a pastagem de gado em campos próprios para a criação, quando nessas áreas existirem “curraes e casas de telha para vivenda”; não é considerado como início de cultura o simples roçado ou levantamento de rancho. Sendo objeto de atenção, em eventual questionamento da legitimidade da transferência de domínio das terras devolutas, o que dispõe o art. 23 da Lei Goiana de Terras quanto às condições em que as terras cedidas caíam em comisso, em especial quando não fossem medidas pelos respectivos posseiros, na forma da lei. O regulamento dessa primeira Lei de Terras de Goiás foi aprovado pelo Decreto estadual nº 22, de 02 de dezembro de 1893, que tratou de detalhar especialmente os procedimentos de venda, medição, discriminação, conservação, revalidação de concessão e legitimação da posse das terras devolutas, tendo entrado em vigor apenas em 1894 após sua publicação em tipografia particular contratada pelo governo provincial.

Um marco interessante no processo de aquisição do domínio de terras devolutas por particular foi a Lei provincial nº 134, de 23 de junho de 1897, que em seu art. 1º dispõe que não seria possível a transferência por outro modo que não fosse a operação de compra e venda; permitindo, no entanto, o aforamento das terras de campos, próprias a atividade agropecuária, tendo o seu beneficiário a preferência na aquisição da respectiva gleba depois de encerrado o contrato de foro, de um período mínimo de dez anos (art. 23).

Em 04 de agosto de 1935, sob a égide da CF/34, é promulgada nova Carta Política estadual, denominada Constituição do Estado de Goiaz, na qual o legislador goiano foi omissos quanto ao delineamento do patrimônio público desse ente federado. Como regra, foram recepcionadas as normas estaduais editadas anteriormente sobre a matéria e vigentes até o advento dessa Carta Política. Já sob os auspícios da concepção doutrinária da imprescritibilidade dos bens públicos, inaugurada no ordenamento jurídico brasileiro como norma geral a partir do CC/1916, prevê a nova Constituição estadual, em seu art. 100, que “os bens do Estado e os do município não respondem pelo pagamento de dívidas”.

Foi outorgada a Constituição do Estado de Goiaz (CE/45), em 26 de outubro de 1945, sob a égide da CF/37, que não trouxe inovações sobre a designação dos bens do Estado, exceto pelo respeito ao princípio da simetria expresso no art. 20 que disciplina pertencer ao domínio do Estado: **a)** os bens de sua propriedade, nos termos da legislação em vigor à época, exceto quanto aos atribuídos à União pelo art. 36 da Carta Magna em vigor; **b)** as margens dos rios e lagos navegáveis, destinadas ao uso público, não pertencentes ao domínio federal, municipal ou particular; **c)** os lagos e quaisquer correntes em terrenos do seu domínio, ou que banhem mais de um município, ou sirvam de limite entres municípios; e **d)** as ilhas fluviais e lacustres cortadas pela fronteira dos municípios contidos no seu território.

A Constituição do Estado de Goiás de 1947 (CE/47), em seu art. 30, previa o aproveitamento das terras devolutas por meio de um plano de loteamento e colonização, cessão, venda ou doação, visando atender prioritariamente aos lavradores e criadores que as estavam tornando produtivas; ou seja, comandava prioridade para a regularização da situação de uso das terras devolutas visando à dinamização da economia goiana, determinando uma proteção para os lavradores e criadores reconhecidamente pobres que nelas produzissem, reconhecendo o direito, a título gratuito, do domínio de uma área de até trinta hectares. Já o seu art. 150, fugindo a esse influxo de interesse social, determinava que o Estado não poderia exercitar direitos sobre as terras devolutas quando estivessem ocupadas por particular, tendo a gleba sido adquirida por título, independentemente da legitimidade da cadeia dominial e sem os requisitos explícitos de boa fé objetiva, ou quando a posse atendesse as suas funções produtivas e de moradia, sem menção dos requisitos de ser reconhecida como mansa e pacífica, tendo como marco do exercício de fato do domínio ou da posse as ocorridas até vinte anos antes do início de vigência CC/1916. Esse último dispositivo constitucional proibiu o poder público estadual de buscar reaver a posse de suas glebas esbulhadas quando a expropriação foi iniciada num período desde o qual, em tese, já teria transcorrido prazo suficiente para a incidência da usucapião em favor do particular que as ocupasse; no entanto, o mero transcurso de prazo não garantia que sobre toda área ocupada à época incidiu-se a prescrição do domínio público, pois o lapso temporal não era a única condição imposta pelo CC/1916 na subsunção de caso concreto ao instituto da usucapião.

Questão que merece um estudo mais aprofundado diz respeito a se o poder constituinte derivado decorrente poderia dispor sobre um reconhecimento tácito da prescrição

do domínio público sobre terras devolutas estaduais: na prática a vedação de ingresso de ações de reintegração de posses por parte do Estado possibilitou tempo e argumento fático para que tanto os posseiros regulares quanto os grileiros pudessem recorrer à justiça para a declaração da aquisição do domínio. Em se tratando de glebas que se encontravam fora do perímetro urbano em 1947 e sobre as quais o Estado não exercitava efetivamente o seu domínio, somente caberia procedimento discriminatório administrativo a favor do erário público lastreado em estudos que, tendo como marco inicial o primeiro dia do exercício de 1887, legitimem a construção da tese jurídica para desconstituição de títulos irregulares ou, conforme o caso, direta demarcação e registro de terras devolutas pelo não atendimento das condições objetivas dispostas em texto constitucional. Deve-se ressaltar, no entanto, que aqueles que houvessem exercido a posse mansa e pacífica de glebas públicas, do início de 1887 até o princípio da vigência do CC/1916, preencheriam os requisitos para usucapir, sendo, em alguns casos, apenas controverso o seu direito de ação que prescreveria até 1º de janeiro de 1926, se não constatadas circunstâncias de suspensão ou interrupção do lapso prescricional, nos termos dos arts. 177 e 553 do CC/1916.

Com a edição da Lei estadual nº 1.448, de 12 de dezembro de 1956, a norma estadual passou a designar, em seu art. 1º, como terras devolutas do Estado de Goiás “as que havendo passado ao seu domínio, nos termos do art. 64 da Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891, não se encontrarem sob o domínio privado”. Esse diploma legal dispôs sobre os serviços de terras devolutas que passariam a ser dirigidos pelo Departamento de Terras e Colonização, integrante da Secretaria de Estado da Agricultura, Indústria e Comércio (art. 7º). Sobre o processo de discriminação das terras devolutas, previa essa lei, em seu art. 44, que após o levantamento topográfico e geodésico “as áreas de terras sujeitas à legitimação e justificação de posse” e aquelas reservadas serão separadas; no entanto, a discriminação de terras devolutas ainda não demarcadas poderia, nos termos do seu art. 51, ser requerida por particular que pretendesse adquirir o imóvel. Tratando-se de legitimação de posse, homologado o processo discriminatório ou proferida a sentença, os possuidores de terras devolutas deveriam ser notificados para, no prazo de noventa dias, procederem a legitimação com o pagamento uma taxa que tinha como base de cálculo o valor do imóvel; entretanto, a legitimação somente seria admitida no caso de posse para a qual foi emitida título público de mais de cinco anos, ou em todo caso, desde que mansa e pacífica, à mais de dez anos (art. 71).

Aqueles posseiros que não detivessem as condições legais para requerer a legitimação da posse poderiam ingressar com procedimento de justificação da posse (art. 76) que, em tese, poderia ser um instrumento para, em procedimento futuro, alegar posse titulada. A legitimação da posse deveria ocorrer dentro do prazo legal que, se transcorrido sem manifestação do interessado, deveria implicar em ação estatal no sentido de recuperar a posse do imóvel esbulhado (art. 75). As taxas cobradas nesse procedimento tinham suas alíquotas diferenciadas em função da circunstância em que se encontrava a posse, sendo que na base de cálculo seria considerado apenas o preço da terra nua, conforme dispunha o supracitado diploma em seu art. 72, especialmente nos §§ 4º e 5º.

Interpretando sistematicamente os dispositivos da Lei estadual nº 1.448/56 sob a luz da CF/37, o procedimento de regularização de posse de terras devolutas não deveria ocorrer para áreas maiores que dez hectares; pois, por fundamentar-se na prescrição do domínio público, sua aplicação estaria limitada aos parâmetros da usucapião especial. No entanto, a omissão desse limite no texto da constituição estadual, bem como na regulamentação do instituto, aponta para um possível descumprimento pelo administrador quanto às restrições constitucionais.

Na sucessão de Cartas Políticas, verifica-se que na Constituição Estadual de 1967 (CE/67), em seu art. 138, IX, o constituinte goiano declarou que dentre os compromissos do Estado se incluíam os de “dar às terras públicas de seu domínio destinação condizente com a função social da propriedade”: não deixando explícito se no cumprimento de tal desígnio o Estado exercitaria diretamente as funções sociais da propriedade ou as promoveria por meio de terceiros. Já a Constituição Estadual de 1989 (CE/89) previu, em seu art. 138, até o advento da Emenda Constitucional nº 15, de 30 de outubro de 1996, que o Estado destinaria suas terras devolutas remanescentes, prioritariamente, para o assentamento de famílias de origem rural e de renda comprovadamente baixa, ou para projetos de promoção social ou de utilização ecológica voltada para a saúde comunitária e proteção ambiental, definidos como tal em lei. Após a EC nº 15, quanto ao repasse de terras públicas ao domínio privado, a norma constitucional estadual privilegia a regularização de posses, independentemente da comprovação da situação de reconhecida pobreza, e assentamento de trabalhadores rurais. Já com o advento da Emenda Constitucional nº 46, de 09 de setembro de 2010, passa a não constar nessa Carta Política goiana previsão de transferência de domínio de terras públicas à

particular por outro meio que não seja a venda; permanecendo a possibilidade, conforme disciplinada em lei e desde que explícita a motivação do relevante interesse público, de formalização de concessão, cessão, permissão e autorização de uso de bens imóveis estaduais, como se extrai das novas redações dos arts. 7º, parágrafo único, e 138 da CE/89. Assim, eventuais ocorrências fundamentadas em instituto de regularização de posses de terras devolutas visando realizar a transferência do domínio público para o privado, fora das estreitas hipóteses legítimas a partir de 1917 e que não subsistem após 1988, podem ser revistas por flagrante inconstitucionalidade e prejuízo à coletividade.

Constituindo Goiás um território continental, extrai-se do art. 26, I e III, da CF/88 a atribuição direta de domínio público estadual às “águas superficiais ou subterrâneas, fluêntes, emergentes e em depósito, ressalvadas, nesse caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União”, bem como às “ilhas fluviais e lacustres não-pertencentes à União”. Já pela disposição do seu art. 26, IV, a CF/88, fazendo remissão à formação histórica do domínio público, atribuiu ao patrimônio do ente político Goiás “as terras devolutas não compreendidas entre as da União” e contidas em seu território

Em Goiás, a atual conceituação de terras devolutas, por força do art. 1º da Lei estadual nº 13.022, 07 de janeiro de 1997, é a mesma contida no art. 3º da Lei nº 601/1850, por terem sido transferidas ao domínio desse ente federado por força do art. 64 da Constituição da República de 1891, sendo posteriormente excluídas aquelas atribuídas ao patrimônio da União, por força da sucessão de disposições das constituições federais.

Diante da legislação estadual vigente em Goiás, pode-se dividir as terras devolutas em três categorias: **i) indisponíveis**, que são as necessárias à: a) “instituição de unidade de conservação ambiental”, b) “preservação de sítios de valor histórico, paisagístico, ecológico e científico, com exceção das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos” e c) “proteção de mananciais indispensáveis ao abastecimento público”; **ii) reservadas**, que são assim declaradas a requerimento do órgão ou entidade interessados e quando se constituírem nas: a) “necessárias à fundação de povoados, de núcleos coloniais e de estabelecimentos públicos federais, estaduais ou municipais”, b) “adjacentes às quedas d’águas passíveis de aproveitamento industrial em instalações hidráulicas”, c) “que contenham minas e fontes de água minerais e termais passíveis de utilização industrial, terapêutica ou higiênica, bem como os terrenos adjacentes necessários à sua exploração”, d) “que constituem margens de rios e de

lagos navegáveis, nos termos da legislação federal pertinente” e e) “necessárias à consecução de qualquer outro fim de interesse público definido em decreto do Poder Executivo”; **iii) remanescentes**, entendidas como aqueles que não se enquadram como indisponíveis ou reservadas, sendo destinadas a assentamento de trabalhadores rurais, alienação e concessão.

Prevê a Lei estadual nº 13.022/97 que a destinação da terras devolutas remanescentes será efetuada, respeitadas as prescrições da legislação federal pertinente, por: **i) legitimação de posse** que visa atender ao beneficiário do imóvel rural até cem hectares que ocupe terras devolutas, tornadas produtivas com seu trabalho e o de sua família, desde que não seja proprietário de imóvel rural e seja comprovada a morada permanente e cultura efetiva pelo prazo mínimo de um ano e um dia, se constituindo em título de domínio com cláusula de inalienabilidade pelo prazo de dez anos; **ii) regularização de ocupação** que, em tese, poderia incidir em áreas entre cem e dois mil e quinhentos hectares, não fosse pelo veto do art. 41 da Lei estadual nº 13.022/97 e pelas disposições expressas, enquanto vigente, do art. 139 da Constituição do Estado de 1989 (CE/89), que promoveram lacuna normativa quanto as exigências para a caracterização do instituto, tornando sua aplicação controversa; **iii) doação** que se opera por meio de autorização legislativa específica e, quando considerada a especialidade da Lei nº 13.022/97 quanto a destinação de terras devolutas, somente se configurará quando o beneficiário for a União, Municípios ou entidades da administração indireta federal, estadual ou municipal, para utilização em seus serviços; **iv) venda** que pode ser operacionalizada para aquelas glebas que não tiverem destinação para assentamento de trabalhadores rurais sem terra, proteção ambiental, pesquisa, fomento agrícola, pastoreio ou que se enquadrem nas condições de legitimação de posse ou regularização de ocupação, por meio, em regra, de certame licitatório; **v) permuta**, que pode ser realizada, quando configurado o interesse público, entre terras rurais integrantes do seu patrimônio por outras de propriedade pública ou privada, de igual valor com as garantias pertinentes e transferência de imóveis; e **vi) concessão de direito real de uso** que, tendo por objeto imóveis rurais do seu domínio, pode ocorrer de forma remunerada ou não e por tempo determinado, como direito real resolúvel, até o limite de cinco módulos fiscais, para fins específicos de atividades agrárias. Interessante anotar que os concessionários de uso real sobre imóveis rurais do Estado, desde que desenvolvam atividades agrárias pelo prazo ininterrupto de dez anos, poderiam requerer o título de domínio. No entanto, a eventual aplicação de quaisquer das

modalidades que tenham como beneficiário o domínio privado, exceto quanto à alienação por meio de certame público ou a concessão do direito real de uso em assentamentos rurais⁶, deve se conformar às limitações impostas pela EC nº 46/2010.

5.4. Discriminação de glebas públicas em Goiás

De uma análise sistemática da CE/89 diante do que dispõe a Carta Política da federação brasileira, verifica-se não conformidades ao princípio da simetria que se consubstanciam na omissão do legislador e administrador goiano quanto ao comando do art. 51 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/88, que disciplinado na CE/89 para as glebas públicas estaduais, não fixou prazo para o Poder Executivo realizar o processo discriminatório das terras devolutas. Assim, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CE/89, em seu art. 17, cujas condições objetivas de efetividade da sua parte dispositiva se estabeleceram apenas nove anos mais tarde com o advento da Lei estadual nº 13.022/97, prevê a obrigação do Estado em realizar ação discriminatória e demarcatória sobre todas as terras devolutas em seu território. Quando verificada a inexistência de domínio privado sob as terras rurais, o poder público estadual está obrigado à arrecadá-las por meio de procedimento de rito sumário, conduzido, em virtude dos efeitos sucessórios de competência originados de reiteradas reformas administrativas, pela Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Irrigação; concluída a arrecadação, deve o ente político promover a matrícula e o registro das áreas em favor do erário público estadual por meio de sua Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento.

Instaurado o procedimento administrativo discriminatório, a legislação estadual proíbe aos ofícios de registro de imóveis a realização de matrícula, registro ou averbação estranhas à discriminação para imóveis, situados total ou parcialmente dentro da área sob exame, sem que o presidente da citada comissão tome conhecimento. Nos termos do art. 22 da Lei estadual nº 13022/1997 e art. 23, parágrafo único, do Decreto estadual nº 4.811, de 17 de julho de 1997, o processo discriminatório judicial, regido pela Lei nº 6.383, de 07 de dezembro de 1976, a ser instaurado no foro em que situa o bem imóvel, será requerido nos casos em que não for possível uma solução eficiente no âmbito administrativo, em especial quando: **i)** for o procedimento discriminatório administrativo dispensado; **ii)** não for atendido o edital de convocação para o procedimento administrativo; **iii)** sendo atendido o edital, não

⁶ Desde que alinhada à política agrícola e ao plano nacional de reforma agrária (art. 188 da CF/88).

for aceita pela outra parte a notificação da comissão especial; e **iv)** quando a comissão declarar existência de dúvida sobre a legitimidade de título exibido pelo interessado.

No procedimento de discriminação a norma estadual autorizou o Chefe do Poder Executivo a efetuar composições e transigir com o fim de prevenir ou extinguir litígios sobre terras presumidamente de domínio público, inclusive em ações judiciais pendentes de julgamento: no entanto, essa autorização legal sofreu restrição com o advento da EC nº 46/2010 à Constituição Estadual. Nesse mesmo sentido, a inexistência de previsão na Constituição Estadual quanto à possibilidade de transferência do domínio público estadual, à particular, por outro meio que não seja a venda de bem imóvel, requer um estudo mais aprofundado sobre a possibilidade de aplicação de alguns dos dispositivos da Lei estadual nº 13.022/1997.

Necessário anotar que, da análise do art. 26, IV, da CF/88, o domínio de terras devolutas pertence a União ou aos Estados; assim, eventuais glebas destinadas por esses membros da federação aos municípios teriam outra natureza a partir das transferências dominiais: normalmente em função de sua afetação, pois que o atendimento ao princípio da motivação do ato administrativo implicaria na declaração do interesse público envolvido e destinação da área transferida.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar a evolução do sistema jurídico brasileiro, sob a ótica do tratamento dado ao domínio público de terras devolutas, verifica-se que o fenômeno da morfogênese se caracterizou pela transubstanciação de institutos jurídicos diversos em legitimação do domínio, muitas vezes de áreas em que a Fazenda Pública foi vítima de esbulho, fundamentada em interesses econômicos que se instrumentalizaram do discurso do interesse público; tal fenômeno pode ser melhor observado nas aparentes cisões existentes nos sucessivos ordenamentos jurídicos, inaugurados por Cartas Políticas no âmbito da federação, alinhavadas em processos homeostáticos visando reproduzir, sob outras roupagens, as mesmas garantias de usufruto do público pelo universo privado, numa patente identificação com as piores práticas do sistema patrimonialista português.

Exemplo do processo negentrópico, na busca de um equilíbrio homeostático do sistema jurídico - cuja consequência seria a constância no poder de uma elite política e

econômica - pode ser verificada na reinterpretação brasileira do instituto das sesmarias, oriundo de uma política lusitana de redistribuição das terras que visava o pleno exercício da função social da propriedade. Enquanto a primeira lei das sesmarias, de 1375, tinha como finalidade restringir o exercício do direito à propriedade rural improdutiva e a formação de latifúndios, a aplicação desse instituto na colônia, ratificada já no primeiro ordenamento jurídico do Brasil independente, foi paulatinamente desvirtuada para a legitimação da concentração fundiária conforme se verifica nos dispositivos do Estatuto das Terras Devolutas de 1850.

A responsividade, como ensina Bezerra (2008, p. 14), é dimensão relevante para a democracia e o exercício crescente da cidadania, “(...) *ou seja, a criação de mecanismos que possibilitem maior aproximação entre as preferências dos cidadãos e o processo de formulação de políticas públicas*”. Dessa forma, a sistematização do processo de discriminação das terras devolutas deve ser implementada de forma que a sociedade civil organizada, bem como qualquer cidadão, possa fiscalizar e opinar pela aplicação de seus resultados; pois o modelo delegativo da democracia representativa não tem sido capaz de cuidar devidamente do interesse coletivo em questão, talvez em virtude da magnitude dos interesses econômicos envolvidos. Verifica-se, por exemplo, que muitos dos originais das cartas de sesmarias, bem como alguns registros da igreja, foram perdidos ou deterioraram-se em virtude de efeitos naturais, tais como umidade, ação de insetos e eventos acidentais ou criminosos, como incêndios e inundações; naturalmente, não se pode olvidar que algumas crises de natureza política também contribuíram para a destruição dos registros de terras. O acompanhamento público do desempenho das políticas de preservação desses registros da história goiana, bem como do poder probatório contido nesses documentos, é de pungente interesse público em virtude de seu efeito catalisador no resgate de glebas públicas.

Toda ação planejada inicia-se por pesquisas fundadas em adequada metodologia de efeito multiplicador do conhecimento técnico-jurídico; sendo que, em se tratando de elaboração de políticas públicas, o acompanhamento social fomenta o *accountability* no âmbito da Administração, essencial à gestão responsável da coisa pública. Não obstante a imprescindibilidade da instituição do controle social e o necessário estabelecimento de parcerias com os núcleos de excelência do meio acadêmico, incumbe ao poder público, na defesa do erário - que suporta o atendimento às diversas demandas relativas à construção de

condições objetivas para o exercício pleno da cidadania - a liderança do resgate das áreas públicas que se encontram indevidamente sob o desfrute privado; favorecendo, assim, a implementação do Estado Democrático de Direito, garantido pelo ordenamento jurídico em vigor.

Pelo exposto, a mera invocação de pretensão direito adquirido ou ao direito à propriedade como fundamento da República, não legitimam a inércia institucionalizada que tem aliado da fruição dos bens públicos a coletividade: é necessário um novo olhar e maior proatividade na gestão das terras devolutas.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBOSA. Rui. **Posse de direitos pessoais**. Bauru, SP: Edipro, 2008.
- BEZERRA, Heloisa Dias. Atores políticos, informação e democracia. **Opinião pública**, Campinas, vol. 14, nº 2, novembro, 2008, pp.414-431.
- BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/03/2011.
- _____. **Estatuto das Terras Devolutas**: Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10/03/2011.
- _____. **Regulamento para execução da Lei nº 601**, de 18 de setembro de 1850: aprovado pelo Decreto nº 1318, de 30/01/1854. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 02/05/2011.
- _____. **Lei nº 1.237**, de 24 de setembro de 1864. Disponível em: <http://arisp.files.wordpress.com/2007/11/lei-1237-24-de-setembro-de-1864.pdf>. Acesso em: 05/03/2011.
- _____. **Código Civil de 1916**: Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05/05/2011.
- _____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/03/2011.
- _____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/137571/2/1937.pdf>. Acesso em: 15/03/2011.
- _____. **Decreto Lei nº 710**, de 17 de setembro de 1938. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=100617>. Acesso em: 05/05/2011.
- _____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/03/2011.
- _____. **Lei nº 4.504**, de 30 de Novembro de 1964. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4504-30-novembro-1964-377628-publicacaooriginal-67105-pl.html>. Acesso em: 06/05/2011.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/03/2011.
- _____. **Lei nº 6.383**, de 07 de dezembro de 1976. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10/06/2011.
- _____. **Lei nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 06/06/2011.
- _____. **Lei nº 6.969**, de 10 de dezembro de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6969.htm. Acesso em: 16/05/2011.
- _____. **Decreto nº 87.040**, de 17 de março de 1982. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6969.htm. Acesso em: 16/05/2011.
- _____. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/03/2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. **Recurso Extraordinário nº 79828-GO**. Ministro Relator Néri da Silveira. Julgado em 06/03/1989. DJ de 08/06/1990. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 03/05/2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 340**, de 13 de dezembro de 1963. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 01/05/2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Quarta Turma. **Recurso Especial nº 389372-SC**. Ministro Relator Luiz Felipe Salomão. Julgado em 04/06/2009. DJe de 15/06/2009. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em: 03/01/2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. **Recurso Especial nº 926.755-MG**. Ministro Relator Sidnei Beneti. Julgado em 12/05/2009. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em: 15/03/2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Quarta Turma. **Recurso Especial nº 73.518-RS**. Rel. Min. Barros Monteiro, 4ª Turma, unânime. Julgado em 19/11/1999. DJ de 21/02/2000. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em: 02/06/2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. **Recurso Especial nº 97.634-RS**. Rel. Min. Castro Filho, unânime, DJU de 10.02.2004. Julgado em 16/02/2003. DJ 10/02/2004. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em: 02/06/2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. **Recurso Especial nº 90419-SP**. Ministro Relator Eduardo Ribeiro. Julgado em 23/03/1999. DJ de 07/06/1999, p. 101.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Quarta Turma. **Recurso Especial nº 167143-SP**. Ministro Relator Sálvio de Figueiredo Teixeira. Julgado em 05/09/1999. DJ de 16/11/1999, p. 213.

BUCKLEY, Walter. **A sociologia e a moderna teoria dos sistemas**. São Paulo: Cultrix, 1974.

CABRAL, Carlos Castilho. **Terras devolutas e prescrição**. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1943.

DA SILVA, Maria Aparecida Daniel. **Raízes do latifúndio em Goiás**. Goiânia: Editora da UCG, 2004.

DIAS, Carlos Malheiro. O regime feudal das donatárias anteriormente à instituição do Governo Geral. DIAS, Carlos Malheiro (Org.). **História da colonização portuguesa no Brasil**. Porto: Litografia Nacional, 1924, v. 3.

FERREIRA, Idelvone Mendes; MENDES, Estevane de Paula Pontes. **A organização do espaço agrário em Goiás: povoamento e colonização (do século XVIII ao XX)**. São Paulo: XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária, 2009. Disponível em: http://www.geografia.ufflch.usp.br/inferior/laboratorios/agraria/Anais%20XIXENGA/artigos/Ferreira_IM.pdf. Acesso em: 09/05/2011.

FREITAS, Jordão de. A expedição de Martim Afonso de Sousa (1530-1533). DIAS, Carlos Malheiro (Org.). **História da colonização portuguesa no Brasil**. Porto: Litografia Nacional, 1924, v. 3.

GARCIA, Paulo. **Terras devolutas**. Belo Horizonte: Oscar Nicolai, 1958.

GOIÁS. **Constituição do Estado de Goyaz**, de 1º de junho de 1891. Disponível em: <http://www.gabcivil.go.gov.br>. Acesso em: 06/06/2011.

_____. Lei Goiana de Terras: lei estadual nº 28, de 19 de julho de 1893. Coleção das Leis, Tomo II. Vila Boa: Typographia do Goyaz, 1893.

_____. Decreto estadual nº 22, de 02 de dezembro de 1893. Vila Boa: Typographia S. Thomé, 1894.

_____. Lei estadual nº134, de 23 de junho de 1897. Coleção das Leis. Vila Boa: Typographia do Goyaz, 1897.

_____. **Constituição do Estado de Goiaz**, de 04 de agosto de 1935. Disponível em: <http://www.gabcivil.go.gov.br>. Acesso em: 06/06/2011.

_____. **Constituição do Estado de Goiaz**, de 26 de outubro de 1945. Disponível em: <http://www.gabcivil.go.gov.br>. Acesso em: 06/06/2011.

_____. **Constituição do Estado de Goiás**, de 1947. Disponível em: <http://www.gabcivil.go.gov.br>. Acesso em: 06/06/2011.

_____. **Estatuto estadual das terras devolutas**: Lei estadual nº 1.448, de 12 de dezembro de 1956. Goiânia: Diário Oficial nº 7.612, de 08/06/1957.

_____. **Constituição do Estado de Goiás**, de 13 de maio de 1967. Disponível em: <http://www.gabcivil.go.gov.br>. Acesso em: 06/06/2011.

_____. **Constituição do Estado de Goiás**, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.gabcivil.go.gov.br>. Acesso em: 06/06/2011.

_____. **Lei estadual nº 13.022**, de 07 de janeiro de 1997. Disponível em: <http://www.gabcivil.go.gov.br>. Acesso em: 06/06/2011.

_____. **Decreto nº 4.811**, de 17 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.gabcivil.go.gov.br>. Acesso em: 06/06/2011.

JUNQUEIRA, Messias. **As terras devolutas na Reforma Agrária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

- LINHARES, Maria Yedda Leite; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **História da agricultura brasileira: combates e controvérsias**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.
- MILLER, James G. Living systems: basic concepts. **Behavioral science**, edição de julho de 1965.
- OLIVEIRA, Á. B.; MACIEL, M. L. Estado da arte das teorias possessórias. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**, v. 5, 2009.
- PALACIN, Luís & MORAES, Maria Augusta de Sant'ana. **História de Goiás**. 5ª ed. Goiânia: Editora UFG, 1989.
- PEREIRA, João Octaviano de Lima. **Da propriedade no Brasil: estudo sobre a origem e formação da propriedade**. São Paulo : Duprat, 1932.
- PORTUGAL. Lei das sesmarias. Lei de 26 de junho de 1375. Disponível em <http://www.cm-coimbra.pt>. Acesso em 15/03/2011.
- _____. Ordenações manuelinas, de 1487. Disponível em: <http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/>. Acesso em: 15/03/2011.
- TAUNAY, Alfredo d'Escagnolle (Visconde de). **A Província de Goyaz na exposição nacional de 1875**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1876. Disponível em: <http://www.brasiliana.usp.br/bbd/handle/1918/01898100#page/5/mode/1up>. Acesso em: 01/06/2011.
- VATICANO. Bula Veritas Ipsa. Trad. Montfort Associação Cultural. Disponível em: http://www.montfort.org.br/index.php?secao=documentos&subsecao=decretos&artigo=veritas_ipsa&lang=bra. Acesso em: 10/05/2011.

8. OUTRAS REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Maria do Amparo Albuquerque. **Terras de Goiás. Estrutura fundiária (1850-1920)**. Goiânia: Editora da UFG, 2003.
- BERTALANFFY, Ludwig Von. **General systems theory: a new approach to unity of science**. **Human biology**, ed. de dezembro de 1951.
- HOORNAERT, Eduardo. **A Igreja no Brasil – Colonial (1550-1800)**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- SILVA, Lígia Osório. **Terras devolutas e latifúndio. Efeitos da lei de 1850**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1996.
- TORRENS, Robert R. **The South Australian System of Conveyancing by Registration of Title**. Adelaide: Register and Observer General Printing Offices. 1859.

Artigo recebido em 02 de junho de 2011 e aceito em 29 de junho de 2011.