



Procedência: Secretaria de Estado Extraordinária de Regularização Fundiária - SEERF

Interessados: Secretário de Estado Extraordinário de Regularização Fundiária
Diretor-Geral do Instituto de Terras de Minas Gerais - ITER

Parecer n.º: 15.309

Data: 15 de janeiro de 2014

Ementa: Exame de Título de Legitimação de Terras Devolutas Rurais – Nota Jurídica ITER n. 089/2013 – Ratificação.
Desmembramento da consulta – Regularização de glebas abaixo do mínimo estabelecido ao parcelamento rural.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta apresentada pelo Secretário de Estado Extraordinário de Regularização Fundiária e pelo Diretor-Geral do ITER por meio do Ofício SEERF/ITER/GAB n. 088/2013, por meio do qual solicitam exame do “modelo de título a ser emitido no programa de regularização fundiária de terras devolutas rurais...”

Expediente recebido em redistribuição, em virtude de a digníssima procuradora responsável, Dra. Liana Portilho Mattos, ter assumido outra função no dia 5/11/2013.

A consulta vem instruída com o modelo proposto de Título de Legitimação de Terras Devolutas Rurais e com a Nota Jurídica n. 089/2013, da Procuradoria do ITER. Da leitura deste observamos que não está expresso o fundamento legal da alienação ou concessão da terra devoluta rural, ou se se trata de legitimação de posse, cujos requisitos são diferenciados. Em relação a esse aspecto, a Nota Jurídica n. 089/2013, que integra o expediente, após trazer uma apreciação sobre as regras gerais relativas a terras devolutas e regularização fundiária, com referências a normas constitucionais e legais, chama a atenção exatamente para a natureza do título, ou, em outros termos, sobre a que título será concedida a terra devoluta rural.

Por essa razão, promovemos o expediente à consideração do Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica, recomendando seu retorno ao ITER para que



fosse apresentado um modelo de Título para cada um dos incisos do art. 14 da Lei 11.020/93, observando-se as recomendações da Nota Jurídica/ITER 089/2013, com posterior retorno a essa Consultoria para aprofundamento na matéria e aprovação, no que foi atendido.

Retornou o expediente, com o Ofício n. 260, de 02 de dezembro de 2013, encaminhando-se os modelos de títulos conforme art. 14 da Lei Estadual n. 11.020/93 e acrescentando-se nova solicitação de orientação, agora, quanto “à viabilidade em regularizar glebas abaixo do módulo rural, no bojo do programa de regularização fundiária de terras devolutas.”

Em conversa com a Sra. Procuradora-Chefe do ITER-MG acordamos em desmembrar essa parte nova da consulta, ficando o exame limitado à verificação do aspecto formal dos títulos-modelo apresentados, que são os seguintes: Título de concessão gratuita de domínio de terra devoluta rural, Título de Alienação por preferência de terra devoluta rural, Título de legitimação de posse de terra devoluta rural e Termo de concessão de uso de terra devoluta rural.

Feito esse breve relatório, passamos a examinar.

PARECER

A Nota Jurídica ITER n. 089/2013 bem detalhou o conteúdo necessário de cada um dos Títulos a serem emitidos no programa de regularização fundiária de terras devolutas rurais: Título de concessão gratuita de domínio de terra devoluta rural, Título de Alienação por preferência de terra devoluta rural, Título de legitimação de posse de terra devoluta rural e Termo de concessão de uso de terra devoluta rural.

O expediente retornou com os modelos de títulos, dos quais constam o teor recomendado em referida Nota.

1. Preliminarmente – Aquisição originária através dos títulos definitivos de propriedade expedidos pelo Estado com fundamento na Lei 11.020/93 – Art. 29 – Orientação dos Tribunais Superiores.

Antes de adentrarmos nas breves considerações sobre o teor de cada um dos Títulos-Modelo, precisamos tomar em consideração o disposto no art. 29 da Lei Estadual n. 11.020/93, para deixarmos registrada a posição jurisprudencial a respeito.

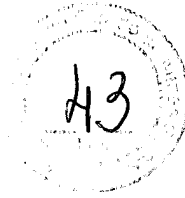


O art. 29 da Lei 11.020/93 preceitua que **se considera originário o título definitivo de propriedade expedido pelo Estado nos termos daquela mesma lei**. Ou seja, se se considera título originário, a lei autoriza a legitimação de terra que não tenha sido discriminada, porque, quando se faz o processo discriminatório, administrativo ou judicial, há o registro perante o Cartório Imobiliário, conforme art. 13 da Lei 6.368/76 e 25 do Decreto Estadual n. 34.801/93.

Além da regra do art. 29, verificamos outras regras na Lei 11.020/93 que dispensam a ação discriminatória, como a da parte final do art. 30 – regra transitória - bem como a de seu § 1º, que autoriza a alienação ou a concessão de terra pública quando, pela documentação que instruir o processo, a terra puder ser presumida devoluta, cujo § 2º indica a documentação necessária a essa presunção e, ainda, a dispensa do art. 8º, § 7º, de teor seguinte: “Para fins de alienação ou de concessão de terras devolutas com área não superior a 100 ha (cem hectares), a Fundação Rural Mineira – Colonização e Desenvolvimento Agrário – RURALMINAS – poderá, fundamentadamente, dispensar a ação discriminatória, caso em que será observado o disposto nos §§ 1º e 2º do artigo 30 desta Lei.

Pois bem. Essa questão jurídica precisa ser destacada, uma vez que o entendimento dos Tribunais Superiores é no sentido de que a devolutividade da terra não se presume. Essas decisões vêm sendo proferidas a propósito de pedidos de Usucapião de terras, quando o ente público aduz que se trata de terra pública. Nesses casos, a compreensão é de que cabe ao ente público provar a condição de terra devoluta. Nesse sentido:

USUCAPIAO. ALEGAÇÃO DE ESTADO MEMBRO DE QUE CABE AO USUCAPIENTE O ONUS DA PROVA DE QUE O GLEBA EM CAUSA NÃO É TERRA DEVOLUTA, NÃO BASTANDO, PARA COMPROVA-LO, O DEPOIMENTO DE TESTEMUNHAS E A EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS. INEXISTE EM FAVOR DO ESTADO A PRESUNÇÃO IURISTANTUM QUE ELE PRETENDE EXTRAIR DO ART. 3 DA LEI 601, DE 18 DE SETEMBRO DE 1850. ESSE TEXTO LEGAL DEFINIU, POR EXCLUSÃO, AS TERRAS PÚBLICAS QUE DEVERIAM SER CONSIDERADAS DEVOLUTAS, O QUE É DIFERENTE DE DECLARAR QUE TODA GLEBA QUE NÃO SEJA PARTICULAR E PÚBLICA, HAVENDO PRESUNÇÃO IURIS TANTUM DE QUE AS TERRAS SÃO PÚBLICAS. CABIA, POIS, AO ESTADO O ONUS DA PROVA DE QUE, NO CASO, SE TRATAVA DE TERRENO DEVOLUTO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO



CONHECIDO. (RE 86234, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Segunda Turma, julgado em 12/11/1976, DJ 31-12-1976 PP-11240 EMENT VOL-01047-01 PP-00974 RTJ VOL-00083-02 PP-00575)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ALÇADA. REGIMENTO INTERNO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ART. 308, VIII. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 5. USUCAPIAO. TERRAS DEVOLUTAS. INSUBSISTENTE A INVOCAÇÃO DE OFENSA AO ART. 5 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA SUPERAR O OBICE REGIMENTAL DA ALÇADA. DISPONDO ESSE DISPOSITIVO QUE AS TERRAS DEVOLUTAS NÃO COMPREENDIDAS NO ARTIGO ANTERIOR INCLUEM-SE ENTRE OS BENS DO ESTADO, COM ELE NÃO ATRITA A DECISÃO QUE ATRIBUI AO ESTADO O ONUS DE PROVAR SEREM, OU NÃO, DEVOLUTAS AS TERRAS, POIS NEM A FALTA DE TRANSCRIÇÃO NO REGISTRO GERAVA ESSA PRESUNÇÃO A SEU FAVOR. - RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO CONHECIDO.(RE 88881, Relator(a): Min. RAFAEL MAYER, Primeira Turma, julgado em 29/04/1980, DJ 23-05-1980 PP-03734 EMENT VOL-01172-02 PP-00418)

Colhem-se do voto proferido no RE 86.234 - MG os seguintes fundamentos:

Esse dispositivo legal [§ 2º, do art. 3º, da Lei nº 601 de 1850] - que não se exaure nesse parágrafo 2º (um, apenas, dos casos em que as terras seriam consideradas devolutas) e que se encontra em Lei que visou, em face da circunstância de que a propriedade particular sobre imóveis se formou em nosso país mediante a concessão de sesmarias e simples posses, a extremar o domínio do Estado, nas terras públicas ainda não ocupadas ou já abandonadas, e o domínio particular [...] - esse dispositivo legal, repito, definiu, por exclusão, as terras públicas que deveriam ser consideradas devolutas, o que é diferente de declarar que toda terra que não seja particular é pública, havendo presunção iuris tantum de que as terras Documento: 1098309 - Inteiro Teor do Acórdão - Site certificado - DJe: 04/11/2011 Página 5 de 8

Nessa esteira, vem o Superior Tribunal de Justiça decidindo:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DISCRIMINATÓRIA. TERRAS DEVOLUTAS. ÔNUS PROBATÓRIO. LEI 6.383/1976. CITAÇÃO REGULAR DOS OCUPANTES. APRESENTAÇÃO DE TÍTULOS. PERÍCIA JUDICIAL. ADEQUADA VALORAÇÃO DAS PROVAS. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. SÚMULA 7/STJ.

1. A ausência de transcrição do registro imobiliário é insuficiente para a presunção de devolutividade do imóvel. Por outro lado, ao Estado



não se impõe a impossível prova negativa. Se particulares de uma determinada cadeia dominial possuem títulos legítimos de propriedade, mas jamais os levaram a registro ou regularizaram suas posses consoante previsão dos arts. 4º e 5º do Estatuto da Terra (Lei 601/1850), não há como o Estado saber de sua existência. Dito de outra forma, o Poder Público não tem como comprovar que inexistem, escondidos em alguma gaveta particular, títulos válidos relativos ao imóvel discriminando. Daí a necessidade do contraditório e da produção de todas as provas admissíveis em juízo.

2. Ao Estado compete, segundo o art. 4º c/c o art. 20, § 2º, da Lei 6.383/1976 (aplicável às discriminatórias estaduais, conforme seu art. 27), promover a Ação Discriminatória e a citação dos ocupantes do imóvel para que tenham oportunidade de apresentar seus títulos relativos à alegada propriedade. Apresentados tais títulos pelos particulares, instaura-se o amplo contraditório. Foi exatamente o que ocorreu in casu.

3. Na hipótese dos autos, as instâncias de origem procederam à efetiva e ampla dilação probatória, com apresentação de títulos privados, exame pericial e apreciação fundamentada pelos magistrados, decidindo pela devolutividade de parcela da área e domínio privado sobre outra fração. Em outras palavras, não se limitaram simplesmente a ratificar a pretensão do Estado sem qualquer prova, apenas por conta de suposta inversão do ônus probatório.

4. Considerando que as manifestações das instâncias ordinárias, no caso concreto, não se reduzem à questão do ônus probatório, é preciso reconhecer que os recorrentes não atacaram a principal motivação do acórdão recorrido, qual seja, a profunda análise das provas que resultou na devolutividade de parcela da área imobiliária. Isso, por si, atrai o disposto na Súmula 182/STJ (ausência de impugnação a fundamento essencial) e impede o conhecimento do Recurso Especial.

5. Ainda que assim não fosse, é inviável reexaminar as provas para afastar as conclusões do TJ-MG, nos termos da Súmula 7/STJ.

6. Recurso Especial não conhecido.

(REsp 1265676/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/09/2012, DJe 26/09/2013)

DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. USUCAPIÃO. IMÓVEL URBANO. AUSÊNCIA DE REGISTRO ACERCA DA PROPRIEDADE DO IMÓVEL. INEXISTÊNCIA DE PRESUNÇÃO EM FAVOR DO ESTADO DE QUE A TERRA É PÚBLICA.

1. A inexistência de registro imobiliário do bem objeto de ação de usucapião não induz presunção de que o imóvel seja público (terras devolutas), cabendo ao Estado provar a titularidade do terreno como óbice ao reconhecimento da prescrição aquisitiva.

2. Recurso especial não provido.

(REsp 964.223/RN, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 18/10/2011, DJe 04/11/2011)



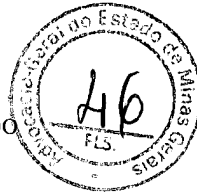
Não obstante, a orientação jurisprudencial referida veio se consolidando em julgamentos de casos em que ente público contesta pedidos de usucapião. Nesses, o entendimento foi fixado no sentido de que a ausência de registro imobiliário não gera presunção absoluta de que a terra seja pública, cabendo ao ente público provar sua titularidade. A hipótese vertente cuida de situação inversa, ou seja, o Estado atuando com o fim de assegurar que a terra cumpra sua função social, titularizando-a em nome de particular. Para tanto, embora não esteja realizando processo administrativo discriminatório, toma precauções, quando instrui o processo de legitimação com declaração de confrontantes, de concordância com a medição e a demarcação, além de acostar laudo de identificação fundiária (art. 30, § 4º, da mesma Lei 11.020/93).

Com efeito, a espécie comporta uma leitura a partir de outra perspectiva, já que se trata, aqui, de política pública de legitimação de terras em favor de particular que já a possui como sua por cinco anos ininterruptos, sem oposição (art. 17 da Lei 11.020/93); ou que a esteja tornando produtiva com seu trabalho e de sua família e a tendo como principal fonte de renda (art. 20 da mesma lei). Além disso, a legitimação, embora não se apoie em procedimento administrativo discriminatório, mas em procedimento mais simplificado, também não tem por finalidade discriminar terras, cujo processo possa envolver pretensão de propriedade de grande número de pessoas, como desapossamento. Ao revés, o processo aqui será para examinar pedido de um particular e haverá verificação sobre direito sobre a área (art. 30, § 2º, IV) e da aceitação dos confrontantes quanto à medição e demarcação (art. 30, § 2º, II).

Com efeito, não obstante a orientação jurisprudencial mencionada, mas considerando a importância da política pública de regularização da titularidade de terrenos já ocupados e utilizados para sustento de famílias em área rural, bem como que o art. 29 da Lei 11.020/93 encontra-se em vigor, deixamos consignada a advertência quanto a riscos decorrentes dos atos de legitimação, recomendando muita cautela nesses procedimentos de legitimação de terras devolutas rurais, especialmente quanto a documento comprobatório de direito sobre a área e da origem desse direito e das declarações de concordância dos confrontantes (incisos II e IV do § 2º do art. 30 da Lei 11.020/93) e passamos ao exame do aspecto formal dos títulos apresentados para exame.

2. Dos títulos apresentados para exame.

A consulente apresenta os seguintes modelos de título: Título de



concessão gratuita de domínio de terra devoluta rural, Título de Alienação por preferência de terra devoluta rural, Título de legitimação de posse de terra devoluta rural e Termo de concessão de uso de terra devoluta rural.

Em relação aos títulos fazemos as seguintes observações:

1. Sugerimos incluir o dispositivo legal que autoriza a emissão do título no corpo de todos os modelos logo depois de “resolve conferir ao abaixo qualificado,” (...) *com fundamento no art. (...) da Lei Estadual n. 11.020/93*(...) o presente título de...
2. O último título-modelo é de “Concessão de **direito real** de uso”. Recomendamos essa alteração, inclusive no corpo do texto, para constar concessão de direito real de uso. Embora não seja a nomenclatura que designe o instituto, mas suas características, que vêm abordadas no corpo do documento, nosso objetivo é evitar dúvidas, como já intuído na Nota Jurídica ITER 089/2013.
3. Recomendamos uma alteração também no Título de Concessão de Direito Real de uso de Terra Devoluta Rural, para acrescentar, após a qualificação e depois da referência à resolatividade, que é, também, *nominal e intransferível por ato entre vivos*.

Reiteramos, nessa oportunidade, que a análise recai sobre o conteúdo formal do Título. Não é objeto da consulta o procedimento que antecede a emissão deste, o qual deverá observar todos os requisitos legais.

Quanto à competência para assinar os Títulos resultantes de alienação ou de concessão de terras devolutas e de reconhecimento de domínio, conforme determina o art. 16 da Lei Estadual n. 11.020/93, a Consulente adiantou a existência de Decreto Estadual, de n. 43.438, de 17/07/2003, o qual determina, em seu art. 1º, que fica delegada competência ao Secretário de Estado Extraordinário para Assuntos da Reforma Agrária para assinar títulos definitivos de propriedade de terras devolutas, a que se refere o art. 16, da Lei nº 11.020, de 8 de janeiro de 1993, até o limite de 250 ha (duzentos e cinquenta hectares).

Logo, por se tratar, o Decreto, de ato de competência privativa do Chefe do Poder Executivo do Estado (art. 90 da CEMG), que, na forma do art. 93, § 1º, da mesma Constituição Estadual, exercerá suas competências com o auxílio dos Secretários de Estado, a competência permanece inalterada. Somente está sendo exercida por delegação. Portanto, superada também a questão relativa à competência para assinar os títulos.



ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO




CONCLUSÃO

Ante o que foi exposto, opinamos pela regularidade formal dos títulos apresentados para exame, feitas as alterações recomendadas no corpo do parecer.

A consulta relativa à “viabilidade em regularizar glebas abaixo do módulo rural, no bojo de programa de regularização fundiária de terras devolutas”, acrescida no Ofício n. 260/2013/PJ/ITER/MG, fica, portanto, desmembrada, devendo se proceder à extração de cópias para formação de novo processo a ser respondido em manifestação própria.

É como submetemos à consideração superior.

Belo Horizonte, aos 8 de janeiro de 2014.


NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA
MASP 345.172-1 – OAB/MG 91692
Procuradora do Estado de Minas Gerais

