

## REFLEXÕES SOBRE A INCONSTITUCIONALIDADE DO PROCESSO DE ARRECADAÇÃO E DISCRIMINAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS NO ESTADO DA BAHIA<sup>1</sup>

**Ricardo Bandeira de Mélo<sup>2</sup>**  
**Felipe Nascimento Dourado<sup>3</sup>**  
**Ivan Mauro Calvo<sup>4</sup>**

Tema muito discutido no Brasil, as terras devolutas, uma particularidade do Direito Fundiário e Agrário Brasileiro, são terras públicas que no passado foram cedidas a particulares e devolvidas ao Estado por não terem sido aproveitadas.

Inicialmente pertencente à Coroa Portuguesa como Estado colonizador, o Brasil foi dividido em sesmarias com o objetivo de povoamento e colonização do interior. Na ocasião, os portugueses disputavam com a Espanha a exploração de terras em novos continentes, portanto, ao encontrar um território novo, essa movimentação era importante para atestar o domínio sobre o local. O sesmeiro, por sua vez, assumia a função de promover atividades na terra cedida, tornando-a produtiva.

Evidentemente que muitos não conseguiram realizar esse intento em porções tão grandes de terras, que passaram a ser ocupadas por outras pessoas, denominadas posseiros cuja ocupação era considerada ilegítima até que isso fosse regularizado pela Coroa Portuguesa. Aquelas terras que não estivessem nessas condições, ou seja, fossem improdutivas, não ocupadas por posses legitimadas ou

---

<sup>1</sup> Artigo originalmente escrito para a Revista Opinião Legal (10ª Edição – Dez/21) Mosello Lima Advocacia

<sup>2</sup> Estagiário Líder na MoselloLima Advocacia, atuando no núcleo de Direito Imobiliário/Agrário. Bacharel em Humanidades com ênfase em Estudos Jurídicos e graduando em Direito, ambas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Foi membro do Time de Negociação Empresarial da Faculdade de Direito da UFBA (FDUFBA). Compôs o Programa de Educação Tutorial (PET) do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências (IHAC) da UFBA entre os anos de 2017 e 2018. Atualmente, integra o grupo de pesquisa Blockchain e Direito Contratual Contemporâneo da UFBA

<sup>3</sup> Coordenador jurídico de Direito Imobiliário/Agrário e Compliance da Mosello Lima Advocacia. Formado em Direito pela Universidade Federal Fluminense – UFF/RJ, é pós-graduado pela Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ e hoje direciona sua atividade acadêmica para a advocacia corporativa e Compliance com foco em integridade.

<sup>4</sup> Diretor da Divisão Imobiliária/Agrária e Sócio fundador da MoselloLima Advocacia. Especialista em Direito Civil e Direito Processual Civil pela FGV-Rio. Membro da Comissão Especial do Agronegócio da OAB/BA. Integrante das Comissões de Imóvel Rural e Contratos Agrários e de Negócios Imobiliários do IBRADIM.

aplicadas a algum uso público eram devolvidas a Portugal, por isso chamadas de devolutas<sup>5</sup>.

O Decreto-Lei 9.760/1946, que dispõe, entre outros, sobre os bens imóveis da União, mais especificamente em seu art. 5º, define as terras devolutas como as terras em faixa da fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, que, “não sendo próprios nem aplicadas a algum uso público federal, estadual territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado”, elencando uma série de requisitos não cumulativos.

O Código Civil Brasileiro, por sua vez, traz em seu Livro II, capítulo III, entre os artigos 98 a 103, a definição de bens públicos, onde as terras devolutas estariam incluídas, segundo parte da doutrina, na espécie bens dominicais.

Fazendo um breve resgate histórico, o primeiro código de terras, Lei nº 601/1.850, definiu em seu art. 3º as terras devolutas por critério de exclusão<sup>6</sup>. Além disso, percebe-se que no Brasil Império (1822 – 1889), todas as terras públicas pertenciam ao governo central, situação modificada com a criação da República que, com a Constituição Federal de 1891, transferiu a maior parte das terras consideradas devolutas aos estados da federação, sem, entretanto, defini-las.

Desta forma, Jannice Amóras Monteiro aponta que “vários Estados, então, legislaram sobre a matéria, definindo indevidamente o que seriam terras devolutas” (MONTEIRO, 2014), tornando extremamente difícil a sistematização das informações.

Com a Constituição de 1988, que trata em diversos momentos sobre as terras devolutas, estabelece, por regra, que a titularidade dessas terras é dos Estados e, em algumas exceções, da União. Já aos Municípios caberiam as que estivessem em seu território e que não pertencessem a nenhum outro ente federativo.

Por serem terras públicas, e muitas vezes não estarem registradas em Cartórios de Registro de Imóveis e nem em órgãos especializados, o Poder Público, na prática, apenas pressupõe que em determinada região haja terras devolutas, podendo ser consideradas quase uma ficção jurídica (MONTEIRO, 2014).

Diante desse quadro de insegurança jurídica, surge, portanto, a discussão da titulação de terras devolutas do Estado em relação ao domínio particular. Devido ao

---

<sup>5</sup> ERESP 617.428/SP, Rel. Min. Nancy Andrighi, STJ, publicado no DJe em 17/06/2014

<sup>6</sup> Art. 3º São terras devolutas:

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

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

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

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

objeto desta análise, far-se-á um recorte metodológico, trazendo a discussão da titulação para o Estado da Bahia.

Assim como nos demais Estados, as terras devolutas baianas podem estar discriminadas ou não. Elas são passíveis de legitimação e regularização de posse (titulações), nos termos da legislação pertinente, podendo haver alienações legais, mas não aquisições originárias das terras públicas por meio da usucapião.

Apesar de a melhor doutrina seguir esse entendimento da imprescritibilidade das terras devolutas, já houve a discussão, antes da entrada em vigor do atual Código Civil, sobre a possibilidade de usucapião de terras devolutas, como se estas fossem um novo gênero de bem público inutilizado e desconhecido.

Ademais, já houve o entendimento de que a falta de titularidade da terra pública induzia a presunção *juris tantum* de se tratar de terra devoluta do Estado, transferindo, portanto, o ônus da prova da titularidade ao interessado particular.

Não é mais o caso. Antes de se chegar a tal conclusão, e agora que já se sabe um pouco mais sobre a origem das terras devolutas, interessa ao escopo do presente artigo abordar como esse instituto é tratado no Estado da Bahia.

## **1. SOBRE O PROCESSO DE ARRECADAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS NA BAHIA**

A escolha não foi feita à toa: a Bahia é um dos maiores estados do Brasil e sua história dialoga com a origem do país. Foi na Bahia que a Pedro Álvares Cabral e sua armada desembarcaram inicialmente, sendo Salvador a primeira capital do Brasil.

Considerando a relação já exposta entre a história brasileira e o instituto das terras devolutas, não surpreende que a Bahia seja um dos estados com maior incidência dessa espécie de bem público.

No âmbito normativo, a Constituição do Estado da Bahia regula suas terras devolutas no capítulo da política agrícola, fundiária e da reforma agrária, inaugurado em seu artigo 171. Interessa a este trabalho o que consta no artigo 187, ao afirmar que

O Estado, através de organismo competente, desenvolverá ação discriminatória visando a identificação e a arrecadação das terras públicas como elemento indispensável à regularização fundiária, que se destinarão, preferencialmente, ao assentamento de trabalhadores rurais sem terra ou reservas ecológicas.

O referido processo de arrecadação e discriminação das terras públicas é hoje tratado por meio da Instrução Normativa Conjunta SDR/CDA/PGE - 01/2019 e 01/2021. Antes de se chegar nelas, vale mencionar o caminho legislativo que teria autorizado sua edição no modelo que será exposto mais à frente.

A introdução da Instrução Normativa 01/19 considera como base de fundamentação para sua existência outras duas normas, conforme a seguir fielmente reproduzido:

CONSIDERANDO que a Procuradoria Geral do Estado é o órgão responsável pela consultoria e pelo assessoramento jurídico ao Estado, inclusive em matéria de patrimônio público, CONSIDERANDO que o Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, prevê que os Estados poderão arrecadar terras públicas devolutas de seu domínio, observado, quando couber, o art. 28 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976

O mencionado artigo 28 da Lei 6.383/76, por sua vez, assim dispõe:

Sempre que se apurar, através de pesquisa nos registros públicos, a inexistência de domínio particular em áreas rurais declaradas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais, a União, desde logo, as arrecadará mediante ato do presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA [...]

Nesse ponto é preciso realizar uma análise mais cuidadosa da adequação da regra acima com a Constituição Federal de 1988. Por ser anterior a Norma Constitucional, questiona-se aqui se a primeira foi ou não recepcionada pelo ordenamento constitucional vigente.

O art. 26, III, CRFB/88 dispõe que se incluem entre os bens dos Estados as terras devolutas não compreendidas entre as da União que, por sua vez, são aquelas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental (art. 20, CRFB/88).

A Constituição Federal, portanto, não discrimina nem define as terras devolutas, tarefa que coube à outras fontes do Direito já citadas, como a legislação infraconstitucional, doutrina e jurisprudência. Dessa forma, analisar o art. 28 da Lei 6.383/76 à luz dessas normas não conduz, por si só, ao entendimento de que ele não fora recepcionado pela Constituição Federal.

No entanto, em uma análise mais cuidadosa, fica claro que o sentido da norma demanda adequação à interpretação sistemática da Constituição. Veja-se:

O texto do citado artigo 28 permite inferir que toda propriedade rural, que não possuir registro no cartório de registro de imóveis, não é objeto de domínio particular e, portanto, é considerada terra devoluta. Trata-se de um silogismo facilmente construído da análise da frase “sempre que se apurar, através de pesquisa nos registros públicos, a inexistência de domínio particular em áreas rurais”.

O problema é que essa interpretação ignora que nem toda atuação de um particular sobre imóvel rural estará devidamente registrada, além de presumir que os registros de imóveis são historicamente acurados e não sofrem risco de extravio, erro ou algum tipo de desastre. A exemplo, o que se diria dos cartórios de registros de imóveis que tiveram seus livros queimados por incêndio ou furtados? Certamente, não se pode considerar como terra devoluta os imóveis rurais sem tais títulos registrais na origem.

Veja-se alguns casos problemáticos nesse sentido. A própria Lei das Terras Devolutas (Lei 601/1850) dispõe, em seu artigo 13º, que “o governo organizará por Freguezias o registro das terras possuídas”. Isso foi feito a partir do Decreto 1.380, de 30 de Janeiro de 1854, que estabelece, no artigo 94, a responsabilidade das Igrejas pelos registros de imóveis dentro das Freguezias. Vale a reprodução:

Os Vigários de cada uma das Freguezias do Império são os encarregados de receber as declarações para o registro das terras, e os incumbidos de proceder á esse registro dentro de suas Freguezias, fazendo-o por si, ou por escreventes, que poderão nomear, e ter sob sua responsabilidade.

É possível dizer com segurança que, em quase 170 anos dessa lei, todas as terras do Brasil foram registradas e tais certidões estão devidamente preservadas? Seguindo essa linha de pensamento, ainda é preciso considerar que, até o ano de 1.976, os registros eram realizados por meio de transcrições e inscrições, conforme disciplinado no Decreto 4.857/1939. Só após a edição da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73) é que foram adotadas as matrículas, unificando no Livro 2 todo o histórico do imóvel. Antes disso, cada alteração de titularidade, gravames, ônus reais ou registros de direito de propriedade eram transcritos separadamente, dificultando a análise da cadeia sucessória de domínio.

Sequer é preciso ir tão longe. Em um caso relativamente recente, a Associação dos Notários e Registradores de Alagoas – ANOREG/AL noticiou que uma enchente, ocorrida em 2010, resultou na perda de diversas matrículas de imóveis<sup>7</sup>, realidade que é comum no Brasil, ainda mais considerando 170 anos de história registral.

---

<sup>7</sup> <http://www.anoreg-al.org.br/2011/07/documentos-perdidos-nas-cheias-serao-restaurados/>

Tais digressões servem para demonstrar que a inexistência de registro de domínio particular, por si só, não significa que não existe ao menos uma pessoa na terra rural com direito sobre o imóvel, ainda que seja uma posse. Vale lembrar que, nos termos do Código Civil, a posse justa é um atributo da propriedade e goza de poderes de uso e fruição, sendo uma forma de ocupação da terra muito comum no cenário brasileiro.

O direito de propriedade e seus desdobramentos são tão relevantes para o ordenamento jurídico que, no capítulo de Direitos Fundamentais, a Carta Magna o inseriu no *caput* do artigo 5º, notadamente o mais importante daquele tópico.

Dessa forma, o silogismo “não possui registro logo é terra devoluta” esbarra na história do Direito Registral e, em uma interpretação sistemática da Carta Magna, não pode ser aproveitado. Pensar de forma diferente é atentar contra o Direito Fundamental à Propriedade e criar profunda insegurança jurídica sobre o sistema de registro de imóveis brasileiro. Basta pensar no absurdo exemplo de que, se por algum motivo (pane no sistema, enchente, incêndio no cartório etc.) as matrículas de diversos imóveis se perderem definitivamente, todas essas propriedades privadas passariam a ser terras públicas devolutas.

O melhor caminho é o da interpretação conforme a Constituição, que além dos artigos já mencionados deve considerar, ainda, dois outros extremamente importantes: (a) a legalidade estrita, prevista no art. 37, *caput*, CRFB/88, estando a Administração Pública subordinada ao que dispõe a lei (ao contrário da legalidade ampla, que autoriza o particular a agir desde que não haja lei proibindo tal conduta); e (b) a propriedade privada como fundamento da ordem econômica, conforme estabelece o art. 170, II, CRFB/88.

Fica claro que a Constituição visa a estimular o particular a empreender e realizar a atividade econômica, e não o Estado. A mesma interpretação pode ser extraída da leitura do art. 173 da Carta Magna, que explica que os entes públicos só podem explorar atividade econômica em hipóteses restritas ao que consta no ordenamento constitucional. Não é, portanto, papel do Estado comprar e negociar terras, ainda mais se ocupadas há gerações por particulares, sob pena de violação de fundamentos e princípios constitucionais.

Vale lembrar que mais um ditame constitucional importante é a função social da propriedade. Seja por meio da exploração da terra para agricultura familiar, seja por empresas geradoras de emprego e que movimentam a economia local, exigir que o particular busque a origem do título registral ou conviva com o risco de perder seu domínio para o Estado cria insegurança jurídica e dificulta a exploração de atividade econômica no Brasil.

É importante estabelecer essas premissas para justificar interpretação do art. 28 da Lei 6.383/76 conforme a Constituição Federal. Foi exatamente essa norma a referenciada pela Instrução Normativa Conjunta SDR/CDA/PGE - 01/2019, que trabalha com o silogismo ora combatido, para concluir pela arrecadação das terras sem registro como devolutas.

O item 4 da referida instrução informa que:

O procedimento de arrecadação de terras devolutas será instruído inicialmente com a certidão expedida pelo Oficial do Cartório de Registro de Imóveis, dando conta da inexistência de matrícula/registro ou de transcrição do imóvel em nome de particular.

Ele vai além. O item 4.1 reitera essa ideia ao determinar que a “comprovação de inexistência de domínio privado poderá ocorrer por solicitação da Coordenação de Desenvolvimento Agrário - CDA ao Cartório de Registro de Imóveis”.

Essa lógica também é assumida pela Instrução Normativa Conjunta SDR/CDA/PGE - 01/2021, que, ao regular o processo administrativo de discriminação de terras devolutas, traz as mesmas referências normativas da Instrução Normativa Conjunta SDR/CDA/PGE - 01/2019, a exemplo do artigo 8º, §6º, que aduz:

Quando a insuficiência descritiva dos registros cartoriais inviabilizar a identificação em nome de particulares inseridos na área sob discriminação (Indicador Real), a CDA deverá requerer que o Oficial de Registro de Imóveis competente ateste tal situação.

Tais normas tem justificado a atuação da Procuradoria Geral do Estado da Bahia, que se manifesta em processos de regularização fundiária informando que, em não havendo título, o requerente deve adotar o procedimento informado nas normas acima e não mais outras modalidades de regularização, como a usucapião, por exemplo. Contudo, se o particular tiver como demonstrar a sua posse a justo título, ou mesmo a propriedade, não pode ser compelido a enfrentar um processo de discriminação de terra devoluta por uma presunção do Estado.

Aliás, a presunção imposta pelo Estado da Bahia destoa do critério de exclusão do §4º, do art. 3º da Lei de Terras nº 601 de 1.850 e a evolução histórica de precedentes judiciais sobre o tema no país. Vejamos:

USUCAPIÃO – TERRAS DEVOLUTAS. Inexiste em nosso direito a presunção de serem públicas as terras não transcritas. Revista nº 183.159, de 08.11.1972, TJSP.

Inexiste em favor do Estado a presunção iuris tantum que ele pretende extrair do art. 3º da Lei 601 de 18.09.1850. 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 é pública, havendo presunção iuris tantum de que, no caso, se tratava de terreno devoluto. RE 86.234/MG, Superior Tribunal Federal, Min. Moreira Alves (RTJ 83/575).

Em ação discriminatória, ao Estado cumpre provar a afirmação de que as terras são devolutas, uma vez que a falta de transcrição do imóvel no registro não gera presunção iuris tantum de que toda a área que não seja particular é pública. TJMG, 4ª Cam., j. 29.03.2001, rel. Des. Almeida Melo – DOMG 03.08.2001.

**TERRAS DEVOLUTAS - ÔNUS DA PROVA DO ESTADO - INEXISTÊNCIA DE PROVAS SEGURAS ACERCA DA DEVOLUTIVIDADE DA GLEBA - QUEBRA DA CADEIA DOMINIAL - OMISSÃO DO REGISTRO IMOBILIÁRIO QUE NÃO GERA PRESUNÇÃO DE QUE SEJAM DEVOLUTAS AS TERRAS.**

1- Cabe ao ente público o ônus de provar que a terra que pretende discriminar lhe pertence. 2- A condição de terra devoluta não decorre simplesmente da omissão no registro imobiliário em relação a transcrições anteriores do imóvel. 3- Para a procedência do pedido discriminatório é necessária prova inequívoca e contundente de que a área objeto da ação é efetivamente devoluta. 4- Sentença mantida. 5- Decisão unânime. TJPI, AC 200900010006984 PI, Rel. Des. José James Gomes Pereira, Jul. 28/09/2010, 2ª. Câmara Especializada Cível. TJPI, AC 200900010006984 PI, Rel. Des. José James Gomes Pereira, Jul. 28/09/2010, 2a. Câmara Especializada Cível.

Nesse ponto, podemos contar com mais jurisprudência para amparar os argumentos suscitados acima. Não se trata de mera retórica doutrinária, mas conclusões também assumidas em diversos julgados por Tribunais distintos. É possível comprovar tal assertiva com outros três exemplos.

Em um caso analisado pelo Supremo Tribunal Federal, a União questionou títulos de domínio outorgados a particulares pelo Estado do Tocantins, calcada na inexistência de registro desses documentos na matrícula do imóvel e mencionando expressamente o art. 28 da Lei 6.383/76. O relator, Ministro Eros Grau, julgou o caso em 2009, concluindo que:

Os processos discriminatórios que se fundamentam em certidão imobiliária omissa quanto à existência de propriedade particular são nulos em relação à arrecadação das glebas privadas não mencionadas. Vício insanável que não se sobrepõe à matrícula do imóvel

em cartório, que goza de presunção absoluta (ACO 678, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 22/10/2009, DJe-027 DIVULG 11-02-2010 PUBLIC 12-02-2010 EMENT VOL-02389-01 PP-00008)

Outro importante precedente se deu no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. Em Embargos de Divergência, a relatora, Ministra Nancy Andrichi, discorreu sobre diversos debates processuais e de mérito concernentes à discriminação de terras devolutas.

Dentre eles está a discussão sobre ônus da prova de demonstrar a natureza devoluta das terras e tratamento conferido à propriedade em face da ausência de registro. Vale a reprodução de trechos relevantes do voto:

[...] as terras devolutas são definidas pelo critério de exclusão, de modo que ausente justo título de domínio, posse legítima ou utilização pública, fica caracterizada a área como devoluta, pertencente ao Estado-membro em que se localize, salvo as hipóteses excepcionais de domínio da União previstas na Constituição Federal.

27. Portanto, se as terras devolutas são definidas pelo critério de exclusão, cabe ao Estado na ação discriminatória demonstrar que a terra não se encontra no domínio de particular, podendo fazê-lo por meio de certidão cartorária.

28. No que tange às posses, a comprovação de que sobre a área não havia posse, consiste em prova de difícil produção, haja vista que tal situação jurídica corriqueiramente não se encontra documentada – e, quando documentada, o são por meio de contratos de gaveta, por exemplo, que não se encontram à disposição do Estado para instruir o processo, nem são levados a seu conhecimento previamente.

29. Vê-se, pois, que a prova da inexistência de posse legítima é prova negativa, cuja produção se revela excessivamente difícil ao Estado, quando não impossível, pelo que não é razoável exigí-la do Poder Público, especialmente porque se mostra mais fácil ao particular ocupante a prova da posse.

Resta demonstrado que, quanto ao ônus da prova, adota-se a regra de que cabe ao Estado comprovar que a terra é devoluta e, em não havendo registro de domínio de particular, deve o interessado comprovar a sua posse.

Tais conclusões deixam evidente que não é possível inferir a natureza devoluta da terra apenas em razão da ausência de registro, devendo ser considerado o domínio particular sob suas várias possibilidades, dentre elas a posse.

O julgado acima não é isolado e pode ser corroborado com outro exemplo do Tribunal da Cidadania:

AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. USUCAPIÃO. TERRAS SEM REGISTRO. FALTA DE PRESUNÇÃO. TERRAS DEVOLUTAS. CONSTATAÇÃO DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. 1. Inexiste violação do art. 535 do CPC/73, porquanto não significa omissão quando o julgador adota outro fundamento que não aquele perquirido pela parte. 2. 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. Precedentes. 3. Rever a conclusão das instâncias ordinárias de que estão presentes os requisitos autorizadores para a aquisição da propriedade pela usucapião demandariam reexame de provas, o que é vedado pela Súmula 7/STJ. Precedentes. 4. Agravo interno não provido. (STJ, AgInt no AREsp 936508/ PI, QUARTA TURMA, DJe 20/03/2018).

Essa, por sinal, não é uma exclusividade do Superior Tribunal de Justiça. É como também tem entendido o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, que em decisão recente proferiu o seguinte acórdão:

APELAÇÃO CÍVEL. DISCRIMINATÓRIA DE TERRAS DEVOLUTAS. CONCEITO DE TERRAS DEVOLUTAS NA LEI 601/1850. INAPLICABILIDADE DA LEI Nº 6.383/76, UMA VEZ QUE INEXISTE INTERESSE DA UNIÃO. APLICABILIDADE DA REPRESENTAÇÃO Nº 913. PRECEDENTE DO STF. INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 1º, ALÍNEA C, DA LEI ESTADUAL BAIANA Nº 3.038/72. ÔNUS PROBATÓRIO QUANTO À REGULARIDADE DA POSSE, DE OBRIGAÇÃO DO ESTADO. PROVA INEXISTENTE NOS AUTOS. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. (Apelação nº 0000006-69.1982.8.05.0245, Relator(a): GESIVALDO NASCIMENTO BRITTO, Publicado em: 21/08/2019)

É, portanto, possível afirmar com segurança que os Tribunais têm se manifestado no sentido de conferir, ao domínio privado, a segurança jurídica que se espera para atender aos preceitos constitucionais ora defendidos. Não cabe ao Estado interferir nos processos de regularização fundiária, buscando a extinção de ações de usucapião, apenas sob a alegação da natureza devoluta de terras por mera ausência de título de domínio registrado, pois esse pode não ser encontrado no registro imobiliário falho no decorrer da história.

## CONCLUSÃO

As terras devolutas, enquanto instituto de grande interesse histórico, devem ser objeto de estudo uma vez que enriquecem a cultura e caminhos trilhados no passado e a serem percorridos no futuro do povo brasileiro.

A história, aliás, serve também a esse propósito: entender os acontecimentos pretéritos é um importante passo para a tomada de decisão nos dias de hoje, seja em razão dos aprendizados obtidos, seja para manter a identidade brasileira ao mesmo tempo que o mundo vai evoluindo.

É nessa linha que se faz necessário entender as terras devolutas como parte integrante da história brasileira e que produz reflexos importantes no contexto fundiário atual. No entanto, não é possível ignorar que o decurso do tempo e a precariedade das formas de registro e descrição dos imóveis do passado tem o condão de prejudicar o livre exercício do direito à propriedade atualmente.

Ainda é preciso amadurecer muito a discussão em torno das terras devolutas, mas é certo que a baliza para isso são os Direitos Fundamentais e o que está prescrito na Constituição. O estado serve à população, e não o contrário. Vale, então, uma provocação, sem qualquer pretensão de esgotar este assunto na conclusão de um artigo: ainda que as terras devolutas não sejam passíveis de usucapião, considerando que não é possível usucapir bens públicos, será que não seria cabível a delimitação de um marco temporal para o exercício da ação discriminatória?

Esse não é um tema novo, constando inclusive da Constituição do Estado da Bahia, que em seu ato de disposições transitórias fixa, no art. 38, um prazo de três anos da promulgação da Constituição para a promoção de ações discriminatórias das terras devolutas rurais.

Ao que parece, trata-se de um prazo de natureza decadencial, considerando que o direito de arrecadação de terras rurais é um direito potestativo, portanto, imposto ao particular que ilegitimamente ocupa a terra, ainda que tal regra não se manifeste expressamente sobre a perda do direito de exercer a ação.

Considerando passados quase 170 anos da edição da lei que regula as terras devolutas e todo o histórico deduzido, bem como a omissão na discriminação dessas terras até hoje, é razoável estabelecer um limite para a definição do que é ou não é terra devoluta. Certamente esse é um tema que ainda vai gerar muita discussão.

O que é certo, pelo entendimento pacífico de hoje, segundo a evolução jurisprudencial brasileira, é que o fato de não haver a prova de titularidade registral não significa que as terras são devolutas do Estado, cabendo a este provar tal situação

através dos meios processuais discriminatórios, administrativo e judicial, com o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório.

Podemos dizer que as áreas sem titularidade registral se presumem, *juris tantum*, como particulares ocupadas, até que se prove em contrário.