

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

PROC. N.º E-19/200.627/2010

DATA: 14.12.2010

FLS. 86

RUBRICA:

### Ementa

**DESTINAÇÃO CONSTITUCIONAL DAS TERRAS OCUPADAS PELA COMUNIDADE REMANESCENTE DE QUILOMBO PRETO-FORRO, CABO FRIO-RJ. APLICAÇÃO DO ART. 68 DO ADCT, DO DECRETO N.º 4.887/03 E DA INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 57/09 DO INCRA. POSSIBILIDADE DA OUTORGA DE TÍTULO COLETIVO DE ATESTAÇÃO DE DOMÍNIO SOBRE AS TERRAS OCUPADAS E DE SEU RESPECTIVO REGISTRO IMOBILIÁRIO. ART. 17 DO DECRETO N.º 4.887/03 E ART. 221, V, DA LEI N.º 6.015/73. APROVEITAMENTO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS REALIZADOS PELO INCRA. POSSIBILIDADE DE TITULAÇÃO COLETIVA DEFINITIVA DA COMUNIDADE POR PARTE DESTE INSTITUTO DE TERRAS. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA. NORMA CONSTITUCIONAL DE EFICÁCIA PLENA. IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL DE ATUAÇÃO DO ESTADO NA EMISSÃO DOS TÍTULOS DE PROPRIEDADES PARA AS COMUNIDADES RECONHECIDAS COMO REMANESCENTES DE QUILOMBOS. INSCRIÇÃO DA AUTO-DEFINIÇÃO DA COMUNIDADE COMO REMANESCENTE DE QUILOMBOS NO CADASTRO GERAL JUNTO À FUNDAÇÃO PALMARES. EXPEDIÇÃO DO REGISTRO. NECESSIDADE DE PRÉVIO PRONUNCIAMENTO DA ASSESSORIA JURÍDICA DESTE INSTITUTO. CIENTIFICAÇÃO DO INCRA E RESPOSTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.**

**Ao Ilm.º Sr. Chefe de Gabinete**

Cuida-se de Processo Administrativo inaugurado por ofício encaminhado pelo e. Ministério Público Federal, requisitando informações acerca de processo administrativo que tramitaria no âmbito deste Instituto, versante sobre a comunidade remanescente de quilombos denominada **Preto-Forro**, situada no município de Cabo Frio-RJ.

A presente solicitação fora endereçada a esta Autarquia em razão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ter informado àquela douta Entidade, ora requisitante, que o feito que lá tramitava atinente à Comunidade **Preto-Forro** houvera sido remetido a este Instituto, com vistas ao exame acerca da admissibilidade da arrecadação sumária das terras ocupadas pela comunidade em referência.

Tendo o feito sido encaminhado a esta Diretoria, após pronunciamento da Assessoria Jurídica desta Autarquia Estadual, fora informado a localização do Processo Administrativo n.º 54180.001270/2004-25, remetido a este Instituto de Terras pela referida Autarquia Federal, sob a justificativa de que a aludida Comunidade estaria ocupando terras devolutas estaduais, motivo pelo qual a titulação pretendida deveria ser providenciada pelo Estado do Rio de Janeiro; constando, às fls. 12, manifestação desta Diretoria, no sentido da necessidade de oitiva da Diretoria de Cadastro e Cartografia do ITERJ sobre certidões e laudos produzidos em diferentes ocasiões pelo INCRA, visando à certificação sobre se, de fato, tratar-se-iam de terras devolutas conforme asseverado.

Após a juntada de peças extraídas do procedimento administrativo de n.º 54180.001270/2004-25 do INCRA, fora sugerida, diante da farta documentação sediada nos autos, a criação de um grupo de trabalho do qual participassem técnicos desta Autarquia Estadual e do Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA), com o fim de ser analisada a proposta suscitada de arrecadação das terras pelo Estado do Rio de Janeiro, inserindo-se, ainda, na discussão, tema sobre a outorga de título coletivo de atestação de domínio sobre as terras ocupadas pela Comunidade Quilombola **Preto-Forro** ou de outro instrumento de titulação, o Núcleo Especializado de Terras e Habitação da Defensoria Pública.

Com efeito, após o pronunciamento da Gerência de Cadastro e Cartografia e da Assessoria Jurídica deste Instituto, esta pugna pela remessa do feito a esta Diretoria para manifestação acerca de qual seria o melhor instrumento para a titulação das famílias pertencentes à Comunidade denominada **Preto-Forro** e, uma vez realizada a aludida providência, re-encaminhamento deste expediente àquela Assessoria para manifestação sobre a eventual necessidade de celebração de convênio ou de termo de cooperação técnica entre o ITERJ e o INCRA ou de outro instrumento similar, cuja minuta segue anexa, questão esta, frisa-se, afeta à Presidência desta Entidade Autárquica.

Em atendimento ao pronunciamento da Assessoria Jurídica deste Instituto, esta Diretoria pronunciara-se, às fls. 85/86, no sentido da impossibilidade momentânea de, à época, indicar o melhor instrumento para titulação daquelas famílias, questão técnica e jurídica a ser enfrentada, pois ainda haveria necessidade de aprofundamento da pesquisa fundiária atinente ao imóvel ocupado, reiterando, em razão do exposto, a necessidade de ser criado um grupo de trabalho e/ou estudos, envolvendo órgãos e/ou entidades federais e estaduais responsáveis pela regularização fundiária, na forma das manifestações outrora expendidas.

Assim, acolhendo a manifestação desta Diretoria, a Assessoria Jurídica sugerira a criação do referido grupo de estudo/trabalho, vindo os autos a esta Diretoria para viabilização da titulação provisória das famílias integrantes da Comunidade quilombola, até que se ultimem os procedimentos com vistas à titulação definitiva do aludido assentamento.

Hauridas as linhas gerais, é cediço que a presente hipótese é regida pelo que dispõe o art. 68 do ADCT, que assim dispõe: **"Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam**

**ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos".**

Visando a regulamentar o procedimento para **identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos** de que trata o aludido dispositivo normativo, fora promulgado o Decreto n.º 4.887/03, que, em síntese, delega competência para tais atos ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, **sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.**

O Decreto n.º 4.887/03, **norma ESPECIAL regente da situação ESPECÍFICA referente ao que dispõe o art. 68 do ADCT,** elenca as seguintes etapas a serem cumpridas pelo INCRA, com o fim de outorga do título de reconhecimento de domínio assegurado pelo referido dispositivo legal, senão vejamos:

ETAPA	DESCRIÇÃO
1ª etapa Início do procedimento	Impulso ao procedimento de regularização do território por iniciativa do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), ou por requerimento de qualquer interessado, entidade ou associação representativa quilombola
2ª etapa Auto-definição da comunidade	Declaração de auto-definição como remanescente de comunidade de quilombos
3ª etapa Inscrição da declaração de auto-definição	Inscrição da auto-definição no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares que expedirá a certidão de registro
4ª etapa Identificação e delimitação do território pelo INCRA	Reuniões do grupo técnico interdisciplinar do INCRA e comunidade para apresentação do trabalho e procedimentos a serem

	<p>adotados</p> <p>Elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) das terras com base em estudos técnicos, para caracterização espacial, econômica e sociocultural do território, composto das seguintes peças: i)relatório antropológico; ii)planta e memorial descritivo;iii)cadastro das famílias; iv)cadastro dos demais ocupantes e detentores de títulos de domínio; v)levantamento da cadeia dominial do título de domínio; vi)especificação de sobreposição de áreas de quilombos sobre unidades de conservação, áreas de segurança nacional, áreas de faixa de fronteiras ou situadas em terras de marinha e em terras de estados e municípios; vii)parecer conclusivo da área técnica sobre a legitimidade da proposta de território e adequação dos estudos e documentos apresentados;</p>
5ª etapa Publicação do RTID	Publicação do resumo do RTID no Diário Oficial da União e do estado no qual se localiza o território
6ª etapa Notificação dos interessados	Notificação dos ocupantes do território a ser realizada pelo INCRA sobre prazo para apresentação de contestação ao RTID
7ª etapa Apresentação de contestações	Contestação ao RTID pelos interessados no prazo de 90 dias
8ª etapa Consulta a órgãos federais	Consulta aos órgãos federais para manifestarem-se concomitantemente no prazo de 30 dias sobre o RTID
9ª etapa Julgamento das contestações	Julgamento das contestações ao RTID pelo Comitê de Decisão Regional do INCRA
10ª etapa Publicação de aprovação definitiva do RTID	Publicação de portaria de aprovação definitiva do RTID pelo INCRA que reconhecerá e declarará os limites do território quilombola a ser titulado
11ª etapa Análise da situação fundiária	Análise da situação fundiária do território pleiteado, considerando-se a possibilidade de reconhecimento da

	incidência dos mesmos sob áreas públicas ou privadas após o julgamento das contestações.
12ª etapa Procedimento desapropriatório	Realização de procedimento desapropriatório de particulares, que possuam títulos de domínio particulares válidos
13ª etapa Reassentamento dos ocupantes não quilombolas	Reassentamento de ocupantes não quilombolas pelo INCRA, caso preencham os requisitos da legislação agrária
14ª etapa Demarcação do território	Demarcação do território pelo INCRA
15ª etapa Concessão do título	Concessão do título de reconhecimento de domínio pelo INCRA à comunidade quilombola, em nome da respectiva associação legalmente constituída
16ª etapa Registro do imóvel	Registro cadastral do imóvel pelo INCRA
17ª etapa Registro do título	Registro do título no Registro de Imóveis de acordo com a Lei Federal de Registros Públicos

Compulsando-se os autos do processo n.º 54180.001270/2004-28, verifica-se que a quase integralidade das etapas acima descritas teriam sido cumpridas pela citada pessoa autárquica federal, sendo certo que, diante da 11ª etapa (análise da situação fundiária das terras ocupadas pela Comunidade denominada Preto Forro), **o INCRA identificara a existência de inúmeras evidências de que as referidas terras tratar-se-iam de terras devolutas estaduais**, motivo pelo qual, repisa-se, encaminhara os autos deste processado ao Estado do Rio de Janeiro, na pessoa deste Instituto de Terras, **com a sugestão de serem arrecadadas de forma sumária pelo Estado, para posterior reconhecimento do domínio e destinação da área à Comunidade, em aplicação analógica do art. 28 da Lei n.º 6.383/76**, que assim dispõe:

Art. 28 - 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, do qual constará:

Ainda no fecho dessas linhas introdutórias, enfatiza-se **cuidar a hipótese de regularização fundiária de interesse social, contudo, permeada por outras questões que atravessam a aplicação da regularização fundiária tradicional, como a continuidade da etnia e de suas tradições e culturas, a preservação de valores fundamentais de natureza cultural e histórica que envolve o tema em jogo, o jogo ou o jongo dos quilombolas de Preto Forro, ação sem precedentes conhecidos no Estado do Rio de Janeiro, a atestação da propriedade constitucional em terras sem registro imobiliário, afastada, portanto, a hipótese de pagamento de indenização,** também caracterizada como terra não aplicada a algum uso público federal, estadual ou municipal.

O presente agir da Administração Pública ostenta, portanto, **procedimento de caráter especial e pioneiro,** que expressa indisfarçável antecedente histórico consistente, dentre outros fatores, sob o primado dos direitos humanos, na atestação da propriedade das terras dos quilombos aos seus remanescentes a titulação coletiva definitiva relativamente a imóveis sobre os quais mantém posse de boa-fé e propriedade constitucional há mais de 150 (cento e cinquenta) anos (art. 68 do ADCT da CRFB/88), mantendo, a comunidade **Preto-Forro,** os seus traços culturais ao longo de gerações, resistindo às influências externas.

Após refletirmos sobre o tema posto neste administrativo, impõe-nos apresentar as alternativas abaixo alinhadas, admita-se, **que inauguram divergências acerca das alternativas de regularização fundiária, evidentemente não afastadas outras que se impuserem como de melhor feição, como a que ousamos apresentar e que entendemos plenamente aplicável à hipótese vertente – a expedição de termo administrativo de atestação coletiva de domínio sobre as terras ocupadas pela Comunidade quilombola Preto-Forro por esta autarquia estadual a ser destinada à Associação da Comunidade Remanescente de Quilombo do Povoado de Preto-Forro.**

Nesta esteira, mostra a doutrina jurídica que terras devolutas são aquelas que, embora anteriormente doadas ou ocupadas, não se acham utilizadas pelo Poder Público, nem destinadas a fins administrativos específicos. Portanto, são consideradas terras devolutas aquelas de propriedade pública desprovidas de destinação pública, ou seja, não aplicadas para nenhum uso público. São terras que se encontram não aproveitadas economicamente pela União, Estados ou Municípios, que devem ser separadas das terras de domínio privado, em uma concepção jurídica que nem sempre coincide com seu significado etimológico (terra devolvida).

Vários são os conceitos de terras devolutas, apresentando, a doutrina jurídica pátria, conceitos distintos e incompletos. Para **Bevilacqua**, devolutas “são terras desocupadas, sem dono”. **Teixeira de Freitas**, na Consolidação das leis civis, entende como devolutas “as terras desocupadas, não possuídas, na mesma concepção de Epitácio Pessoa.

**Paulo Garcia** entende que “em sentido genérico, terras devolutas são as que integram o patrimônio dos Estados, como bens

dominicais. Em sentido restrito, são as terras que, tendo passado ao domínio dos Estados, por força do art. 64, da Constituição de 1891, não se achavam, em 1850, no domínio particular nem haviam sido objeto de posse por qualquer do povo”.

Nosso jurista maior, **Pontes de Miranda**, apresenta dois conceitos que são distintos: o primeiro, que “terras devolutas são as terras devolvidas ao Estado (União, Distrito Federal, Estado-Membro, Território ou Município), se não estão ainda ocupadas, ou se estão na posse de particulares”, o segundo, “devoluta é a terra que, devolvida ao Estado, esse não exerce sobre ela o direito de propriedade, ou pela destinação ao uso comum, ou especial, ou pelo conferimento de poder de uso ou posse a alguém”.

Já **Luís de Lima Stefanini** entende “as terras devolutas como sendo aquelas espécies de terras públicas (sentido lato) não integradas ao patrimônio particular, nem formalmente arrecadas ao patrimônio público, que se acham indiscriminadas no rol dos bens públicos por devir histórico-político”.

Destarte, discriminar e arrecadar as terras devolutas estaduais é extremar as terras públicas (devolutas) das terras particulares, demarcar a terra devoluta fixando a sua área, limites, características, confrontações, indicando-se a existência ou não de ocupantes (possuidores) a qualquer título, estando as terras devolutas estaduais protegidas pela previsão do artigo 26, inciso IV, da Constituição da República.

Nossos tribunais e a doutrina jurídica nacional têm pacificado entendimento no sentido que as terras devolutas não podem ser usucapidas, sendo as demandas discriminatórias preferenciais e prejudiciais em relação às ações que disputam a posse e a propriedade da

área objeto de discriminação, entendendo o STJ-REsp. nº 100.390 – SC – Rel. Min. Demócrito Reinaldo – J. 13.03.97 – DJU 20.04.97, a preferência da ação discriminatória em relação às demais ações que, segundo a dicção da lei de regência, como se disse acima, tem caráter preferencial em relação às ações que versam sobre a posse ou a propriedade de imóveis situados em área discriminada.

As terras devolutas, que existiam em todos os Estados, atualmente estão circunscritas a determinadas regiões como a Amazônia Legal (Lei nº 5.173, de 25 de outubro de 1966), os estados de Pernambuco, os estados e Mato Grosso, Goiás, Mato Grosso do Sul, norte de sudeste da Bahia, parte do estado de Minas Gerais, dentre outros. No estado do Rio de Janeiro e nos estados do sul não existem mais, praticamente, terras devolutas, a não ser na “faixa de fronteira”, segundo revelam estudos.

Quanto a legislação, os processos administrativo e judicial de discriminação de terras devolutas federais e estaduais estão regulados pela Lei Federal nº 6.383/76, que derogou os artigos 19 a 63 do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, cujos dispositivos se aplicam aos processos discriminatórios realizados pelos estados da federação, sendo que nos artigos 2º ao 17, o aludido diploma legal trata do procedimento administrativo de discriminação de terras devolutas.

Efeito importante da discriminação é o previsto no artigo 29 da Lei nº 6.383/1976, que é o da **legitimação da posse** dos possuidores de partes da área discriminada, desde que tenham moradia permanente e cultura efetiva há mais de um ano antes do início da discriminação.

Ainda pode-se evocar, com o sucesso decorrente do manejo das discriminatórias, com a declaração do domínio do Estado sobre a área objeto da discriminatória, a possibilidade de posterior outorga de

**concessões ou de doações, instrumentos que a toda evidência poderiam ser conferidos após a prévia arrecadação e registro respectivo do imóvel em nome do Estado, admita-se, também, providência morosa, arcaica e tímida, que parece insistir numa interpretação desnutrida e originária do direito privado, desprezando uma releitura atual e proveitosa, inclusive da própria Constituição de República, documento normativo de maior relevância para todos e tudo, que abriga o direito mais do que adquirido dos quilombolas de Preto-Forro, no sentido da imediata aplicação das finalidades sociais, pluriétnicas e multiculturais do Estado, aqui expressada na titulação definitiva e imediata da área remanescente de Preto-Forro, como imperativo constitucional.**

Refleta-se, agora, como se denota do artigo 19 da citada lei, quando for presumida a ineficácia do processo administrativo em comento, será obrigatória a **judicialização do procedimento discriminatório**, sendo possível afirmar que o Estado do Rio de Janeiro, nas ações dessa natureza aforadas para efeitos de arrecadação das áreas devolutas visando a sua posterior destinação para fins de regularização fundiária de interesse social utilizou a via do reconhecimento judicial da propriedade, como ocorrera com as **discriminatórias judiciais** da Praia do Sono e da fazenda São Gonçalo São Gonçalinho, ambas as áreas localizadas no Município de Paraty, únicas referências dessa espécie de demanda para a finalidade em comento.

A dispensa do processo discriminatório administrativo, ao que tudo indica, originou-se dos vários procedimentos inerentes ao processo administrativo previstos na Lei (E) nº 508, de 3 de dezembro de 1981, que dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas do Estado e que também regula o processo discriminatório no Estado, compreendendo a instauração de Comissões Especiais, de atos conjuntos

dispondo sobre as instruções normativas relativas ao procedimento administrativo, dentre outros vários procedimentos que parecem retardar a conclusão do processo discriminatório, não se perdendo ainda de vista a concreta possibilidade da existência e reconhecimento de dúvida sobre a legitimação do título (art. 8º) remetendo o procedimento para a via judicial, como acima abordado.

Há duas alternativas, portanto, para a hipótese analisada: **a adoção do processo discriminatório administrativo ou judicial**, ferramenta de arrecadação de imóvel para destinação futura de regularização fundiária que deverá, após a indeclinável manifestação da Assessoria Jurídica desta pessoa autárquica, ser objeto de análise e decisão de superior hierarquia, procedimentos que devem seguir os trâmites e etapas determinados pelas legislações aplicáveis à espécie, algumas citadas alhures.

Outrossim, entendemos, na hipótese da adoção das discriminatórias, inescapável a instauração de procedimento administrativo específico para embasar eventual processo judicial discriminatório, após justificada a dispensa do processo administrativo, que será devidamente instruído com estudos e documentação que indiquem efetivamente que a área onde se consolidou a comunidade **Preto-Forro** se caracteriza como terra devoluta estadual, devendo o Processo Discriminatório Administrativo realizado pela comissão especial criada nos termos da Lei (E) nº 508/1981, se efetivado, seguir como anexo ao processo judicial discriminatório, dele se comprovando o entendimento da comissão acerca do caráter devoluto da área discriminada e sua caracterização como imóvel constituído como terra devoluta do Estado.

Evidentemente, no caso da conclusão exitosa do **encerramento do processo discriminatório administrativo e do respectivo registro da área devoluta discriminada em nome do Estado**, dispensa-se o processo discriminatório judicial, hipótese de aplicação desconhecida desta unidade administrativa do ITERJ até a presente data.

**Portanto, o processo de regularização fundiária em terras públicas devolutas, pela via das discriminatórias, é extremamente complexo e envolve uma série de procedimentos técnicos, administrativos e jurídicos, perenizando o seu desenlace.**

Por fim, vale trazer à baila, a conclusão do eminente **Juiz Federal Dirley da Cunha Júnior**, no artigo "Terras devolutas nas constituições republicanas", de que a noção de bens **determinados** e **determináveis** é fundamental para compreensão do que sejam terras devolutas. No fecho de sua conclusão as terras devolutas são terras públicas *lato sensu*, **indeterminadas** ou **determináveis** (não determinadas), sem nenhuma utilização pública específica e que não se acham integradas ao domínio privado. Quando determinadas via ação discriminatória, passam a ser terras públicas *stricto sensu*.

Destarte, estando devidamente contextualizado o entendimento acerca da **possível qualificação do imóvel ocupado pela Comunidade Preto-Forro como terra devoluta estadual**, oportuno salientar o entendimento pela desarrazoabilidade de se impor a necessidade de ser instaurado procedimento discriminatório (administrativo ou judicial, seja sumário ou "ordinário") para que fosse possível o reconhecimento do domínio das famílias que compõem a Comunidade **Preto-Forro** sobre o imóvel por elas ocupado.

Tal entendimento fundamenta-se no fato de se tratar a ação discriminatória, como é consabido, de ação declaratória dúplice, com o objetivo precípua de afastar-se a incerteza jurídica do domínio público ou particular de terras e, na hipótese *sub censura*, não haver qualquer incerteza sobre a propriedade do imóvel, uma vez que, segundo conclusão dos estudos realizados pelo INCRA, **a área em questão é determinada e, ao que tudo indica, de propriedade desconhecida, sem registro imobiliário**, tendo, inclusive, sido **julgada improcedente**, no âmbito daquela autarquia federal, **contestação realizada por particular acerca da legitimidade de seu pretensão título de domínio**.

Como se não bastasse, **a área encontra-se devidamente delimitada pelo INCRA e o art. 68 do ADCT dispõe ser reconhecida aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos, não havendo porque suscitar qualquer incerteza acerca do domínio daquelas terras**.

Devem ser fixados os seguintes pontos: a **definição da comunidade Preto-Forro como quilombola** e a de seus respectivos **espaços de convivência**, sendo a territorialidade fator fundamental na identificação de grupos tradicionais.

Portanto, o significado cultural e histórico da comunidade exige o pronto reconhecimento do domínio, de caráter afirmativo e em especial como instrumento de reparação do horror do sistema escravagista.

Em que pesem as judiciosas considerações expendidas pelo INCRA no afã de se cumprir o mandamento constitucional, parece afigurar-se contrário ao princípio da razoabilidade e da eficiência administrativa impor aos integrantes da Comunidade **Preto-Forro** a necessidade de instauração de um novo procedimento administrativo,

agora em âmbito estadual, mesmo que aparentemente célere (arrecadação sumária), para possibilitar o reconhecimento do domínio das famílias de descendência quilombola sobre as terras por elas ocupadas.

Em acréscimo das conclusões acima expendidas e, no que concerne à situação versada neste feito, bem assim, nos autos do processo administrativo n.º 54180.001270/2004-28, **raciocínio oposto ao seguido acima, porém culminando na mesma conclusão alcançada, poderia ser realizado**, trazendo-se à discussão entendimento do Superior Tribunal de Justiça, externado nos autos do REsp. n.º 674.558/RS, no sentido de que a falta de registro imobiliário não seria suficiente para caracterizar um imóvel como terra devoluta, afastando, portanto, a caracterização do imóvel em referência como terra devoluta estadual.

O Tribunal de Justiça deste Estado também possui entendimento pacificado por intermédio da Súmula n.º 15, no mesmo sentido, vejamos: "*A inexistência de registro imobiliário não faz presumir seja o imóvel público*"; sendo certo que os julgados que aplicam o referido entendimento mencionam a necessidade de se considerar a localização e **o interesse do Ente Público pelo imóvel.**

Neste contexto, verifica-se, às fls. 653 do processo administrativo n.º 54180.001270/2004-28, manifestação da Superintendência Regional do INCRA, aduzindo ter identificado o processo judicial n.º 2003.51.08.000313-07, referente à ação proposta pelo Ministério Público Federal, em face da União Federal, do INCRA e de Elias de Souza Oliveira, onde constaria, às fls. 1.079, manifestação do Estado do Rio de Janeiro de que não teria interesse no imóvel rural em questão.

Sendo assim, não se vislumbra interesse do Estado pelo imóvel ocupado pela Comunidade denominada **Preto-Forro**, interesse

este que existiria se se tratasse de área a ser destinada para um processo de regularização fundiária de caráter ordinário, ou seja, no qual o Estado objetivasse utilizar-se dos instrumentos ordinários de regularização fundiária disponibilizados pelo ordenamento jurídico nacional.

Demais disso, entendemos que a **IMPOSIÇÃO** do reconhecimento de domínio operada pelo art. 68 do ADCT, **afastaria quaisquer outras possibilidades de atuação do Estado que não fosse o aludido reconhecimento do domínio da Comunidade remanescente de quilombos sobre a área em referência, fato que, smj, seria suficiente de per si para afastar o interesse do Estado no que concerne às terras mencionadas e, assim, impedir a sua caracterização como devoluta estadual, afastando, assim, a necessidade do prévio registro do imóvel em seu nome para posterior reconhecimento do domínio em favor da Comunidade em comento.**

Dessarte, a parte final do mencionado dispositivo dispõe que deve o "Estado emitir-lhes (aos remanescentes) os títulos (de propriedade) respectivos", não cogitando da intervenção da vontade do Estado em eventual transmissão de sua propriedade à Comunidade, **tratando-se de norma constitucional de eficácia plena.**

Reitera-se que, na presente hipótese, se trata de Comunidade remanescente de quilombo, cujo procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas é regido pelo Decreto n.º 4.887/03, que dispõe competir ao INCRA todo o referido procedimento.

Assim, **partindo-se do pressuposto de se tratar de terra devoluta estadual ou não,** tendo aquela e. Autarquia Federal realizado a quase integralidade das etapas procedimentais elencadas no referido

diploma normativo, tendo, inclusive, **julgado improcedente a contestação apresentada por particular, não vislumbramos qualquer impedimento ao aproveitamento de todas as atividades administrativas realizadas pelo INCRA, mediante a prévia celebração de convênio ou de outro instrumento similar, previsto no § 2º do art. 3º do Decreto n.º 4.887/03, possibilitando, assim, a imediata titulação definitiva da Comunidade Preto Forro pelo Estado, por meio da outorga do título coletivo de reconhecimento ou atestação do domínio sobre as terras ocupadas**, ora instruindo a presente manifestação com cópia reprográfica de acordo de parceria ajustado entre o **INCRA** e o **ITERJ**, em vigor, que, dentre outros ajustes, possibilita a titulação de comunidades quilombolas reconhecidas pelo **INCRA** em áreas públicas do Estado do Rio de Janeiro, através desta pessoa autárquica, instrumento que entendemos dispensar novo ajuste ou ato administrativo para fins de titulação da comunidade **Preto-Forro**.

Assevera-se, ainda, que a presente conclusão **nem mesmo encontraria óbice no princípio da continuidade registral**, uma vez que, tendo sido identificada a ausência de registro anterior daquelas terras, não haveria qualquer impedimento do reconhecimento direto, pelo Estado, do domínio da Comunidade sobre o imóvel em referência, afigurando-se aparentemente incabível, smj, a legalização da terra em nome do Estado para posterior destinação àquelas famílias, já que, conforme aduzido, consoante dispõe o art. 68 do ADCT não poderia ser dado a elas qualquer outra destinação.

Releva salientar, ainda, que o procedimento para arrecadação de terras devolutas pelo Estado do Rio de Janeiro é regido pela Lei Estadual n.º 508/81, fato que, smj, impede a utilização de norma federal de forma analógica, uma vez que, como é cediço, a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LICC) dispõe que tal recurso seja utilizado

em casos de anomia, ou seja, de inexistência de normas para regular uma determinada situação fática, destinando-se, portanto, ao preenchimento de lacunas normativas, situação, portanto, inexistente na presente hipótese.

Sendo assim, pelas razões esposadas, **opinamos pela possibilidade de titulação definitiva da Comunidade Preto-Forro pelo Estado**, aproveitando-se de todo o procedimento administrativo que se desenvolveu perante o INCRA, mediante a prévia celebração de convênio ou outro instrumento similar entre aquela e. Entidade autárquica e este Instituto de Terras.

Ressalta-se, ainda, que, consoante aduzido, a presente hipótese, cuida-se de regularização fundiária de interesse social, permeada por outras questões que atravessam a aplicação da regularização fundiária tradicional, como a continuidade da etnia e de suas tradições e culturas, a preservação de valores fundamentais de natureza cultural e histórica que envolve o tema em jogo, **fato que permite a outorga de termo administrativo de reconhecimento de domínio, que, nos termos do art. 17 do Decreto n.º 4.887/03 e do art. 221, V da Lei n.º 6.015/73, com redação dada pela Lei n.º 12.424/11, permite o seu respectivo registro imobiliário.**

Oportuno enfatizar que a regularização fundiária das áreas remanescentes de quilombo é executada, como mostram os atos sediados nos processos administrativos 54180.001270/2004-28/INCRA e E-19/200.627/2010, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, em parceria com os Institutos de Terras Estaduais.

Assinala-se, ademais, **por apreço ao debate**, que eventual hipótese da utilização de **medida expropriatória** para o caso examinado restaria afastado em razão dos argumentos aqui expendidos, bem assim

diante da possibilidade da declaração de propriedade constitucional ou de sua aquisição pela via da **usucapião**, hipótese que também se afasta em razão da existência de comando constitucional impondo a declaração de domínio sobre as terras.

Da mesma forma, entendemos afastada a alternativa de **titulação provisória**, em razão da absoluta incompatibilidade de tal ato com o direito de propriedade assegurado aos remanescentes das comunidades de quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Não obstante, diante da complexidade da matéria versada neste expediente, bem assim, da expressiva quantidade de documentos que instruem o processo administrativo n.º 54180.001270/2004-28, que tramita junto ao INCRA desde o ano de 2004, **SUGERIMOS** seja o presente processado encaminhado à Assessoria Jurídica deste Instituto para pronunciamento acerca da legalidade e constitucionalidade do ato, bem assim da minuta elaborada por esta Diretoria, visando a subsidiar a decisão da i. Chefia Institucional quanto à autorização para a titulação sugerida.

Entendemos, ainda, que a Chefia Institucional deva examinar a hipótese de celebração de convênio entre este Instituto e o INCRA ou de elaboração de termo administrativo de cooperação técnica a ser ajustado entre as citadas entidades autárquicas cooperantes ou mesmo da expedição de Portaria Conjunta INCRA/ITERJ, disciplinando a execução da regularização fundiária em comento, entendendo que esta última sugestão se adequaria à hipótese vertente, sendo de feição e execução de trato mais imediato, observando-se que o § 2º do art. 3º do Decreto n.º 4.887/03 permite a celebração de instrumentos similares ao convênio nele

disposto, isto se não aproveitado o referido acordo de parceria pactuado entre o INCRA e o ITERJ, conforme acima noticiado.

Por fim, tratando-se o presente expediente de pedido de informações sobre o processo n.º 54.180.001270/2004-28 que constitui objeto do procedimento administrativo n.º 1.30.012.000774/2002-87 que se desenvolve junto ao Ministério Público Federal, **SUGERIMOS**, ainda, seja providenciada a resposta deste Instituto à solicitação realizada pelo MPF, informando-se as providências que têm sido adotadas pelo ITERJ para o cumprimento do mandamento constitucional presente no art. 68 do ADCT, referente à Comunidade **Preto-Forro**, situada no município de Cabo Frio-RJ e, por derradeiro, cientificação do INCRA a respeito de eventual decisão administrativa a ser proferida nos autos deste administrativo.

É o que nos parece, s.m.j.

Rio de Janeiro, 25 de outubro de 2011.

**Walter Elycio Borges Tavares**

Defensor Público

Diretor de Regularização Fundiária

**Luiz Cláudio Vieira**

Gerente de Regularização Fundiária

**Márcio Henrique Cunha**

Assessor/Mat. n.º 10/0311-1