

Constituição Federal de 1891.

Terras Devolutas

- Art. 64: Fronteira Jurídica do Campo de Competência da União e dos Estados-Membros

ODAH REGINA GUIMARÃES COSTA

Professora Titular, Livre-Docente e Doutora
do Departamento de História da Universi-
dade Federal do Paraná — UFPR. Bacharel
em Direito

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Constituição Federal de 1891: terras devolutas — art. 64 e suas repercussões. 3. A vigência da Lei de Terras de 1850 e as legislações de terras estaduais: o caso do Paraná. 4. A questão da Estrada de Ferro São Paulo — Rio Grande, no Paraná. 5. Divergências jurídicas na aplicação do art. 64, da Constituição Federal de 1891. 6. Considerações finais.

1. Introdução

Povoamento e cultivo da terra constituíram os dois objetivos fundamentais, nem sempre atingidos, no processo de colonização aplicado no Brasil. O sistema das capitanias hereditárias, representado pela divisão do território brasileiro, em grandes porções, não surtiu o efeito desejado. O

Trabalho desenvolvido e concluído em setembro/1991, a partir de contribuição sobre "Terras devolutas", apresentada em Mesa redonda da XI Reunião Anual da Sociedade Brasileira de Pesquisa Histórica — SBPH, realizada em São Paulo, em julho do mesmo ano.

bandeirismo, que contribuiu significativamente para a ampliação das fronteiras nacionais, contrastava com a disponibilidade de capitais e de mão-de-obra, insuficiente, muitas vezes, para levar avante um processo dinâmico de colonização, principalmente nas zonas do interior.

O regime das sesmarias, definidas pelas Ordenações Manuelinas e Filipinas, como sendo

“dadas de terras, casaes ou pardieiros, que foram, ou são de alguns Senhorios, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora o não são”¹

na prática, tornou-se inoperante, motivando a constituição de latifúndios, a maioria improdutivos, com o beneplácito da metrópole.

Numa atitude de desaprovação à política de terras aplicada no Brasil, por Portugal, e na tentativa de solucionar alguns dos problemas existentes na estrutura fundiária, o Príncipe Regente D. Pedro aboliu, por resolução de 7 de julho de 1822, o regime das sesmarias. Começam a se firmar os princípios jurídicos de que, para a legitimação da posse, que vai crescer significativamente no período de 1822 a 1850, são necessárias a cultura efetiva e a morada habitual. A posse deixa de se caracterizar por uma simples relação de fato entre o possuidor e a terra e passa a adquirir a condição jurídica de uma relação de direito, ou seja, de domínio sobre a terra.

RUY CIRNE LIMA traça, de modo exemplar, o histórico da posse, quando diz:

“Apoderar-se de terras devolutas e cultivá-las tornou-se cousa corrente entre os nossos colonizadores, e tais proporções essa prática atingiu que pôde, com o correr dos anos, vir a ser considerada como modo legítimo de aquisição do domínio, paralelamente a princípio, e, após, em substituição ao nosso tão desvirtuado regime das sesmarias.

Os dois processos chegaram a ter-se por equivalentes, — “o methodo até 1822 usado para a distribuição das terras por meio das sesmarias e o que tem-se empregado de então para cá por meio das posses” (111). [José Augusto Gomes de Menezes].

Depois da abolição das sesmarias, então, a posse passou a campear livremente, ampliando-se de zona a zona à proporção que a civilização dilatava a sua expansão geográfica.

Era a ocupação, tomando o lugar das concessões do Poder Público, e era, igualmente, o triunfo do colono humilde, do rústico

desamparado, sobre o senhor dos engenhos ou fazendas, latifundiário sob o favor da metrópole.

A sesmaria é o latifúndio, inacessível ao lavrador sem recursos.

A posse é, pelo contrário, — ao menos, nos seus primórdios, — a pequena propriedade agrícola, criada pela necessidade, na ausência de providência administrativa sobre a sorte do colono livre, e vitoriosamente firmada pela ocupação”.²

Os pontos essenciais do texto de CIRNE LIMA são o constante aumento da ocupação das terras devolutas pela posse, chegando a adquirir a condição de “modo legítimo” de obter o domínio da terra, primeiramente de modo paralelo e depois substituindo o regime das sesmarias, após a sua extinção, em 1822, e chegando a ser o regime predominante, acompanhando o processo de expansão geográfica. A posse, como vinha se efetuando, constituía uma espécie de usurpação do poder público. As diferentes formas de obtenção e ocupação da terra ligam-se às diferenciações existentes na sociedade, de um lado, o simples colono, e, do outro, o grande latifundiário, sendo que o sistema das sesmarias está relacionado com determinado tipo histórico, representado pelo grande proprietário de terras, e, a posse, principalmente nas primeiras etapas, com o simples colono. Só faltava mesmo a legitimação da posse perante a lei, para resguardar os direitos daqueles que não haviam sido aquinhoados pelo poder estatal.

A temática do presente trabalho desenvolve-se nos fins do Império e atinge a 1.^a República e o Estado Novo. As transformações que vinham ocorrendo na transição do Estado unitário para o Estado federativo vão ser, entretanto, insuficientes para romper a antiga ordem tradicional conservadora. Não se verifica, na verdade, uma ruptura. Dá-se, muito mais, a substituição de elementos tradicionais por elementos renovadores. Constituem prova, dentre outras, dessa transformação, a substituição do sistema de trabalho escravo pelo trabalho livre, o incentivo da colonização em geral e da imigração estrangeira e a tentativa da solução de alguns problemas ligados à estrutura fundiária, principalmente aqueles das terras devolutas; a mudança da ordem institucional e constitucional, com a substituição do regime monárquico pelo republicano, com a implantação do federalismo e da conseqüente divisão de competência entre a União e os Estados-Membros, no que se refere a terras devolutas, firmada na Constituição Federal de 1891³, através do art. 64, que comemora, neste ano, o seu centenário, e concretizada nas diversas Constituições estaduais. Os Estados, que substituíram as ex-províncias imperiais, passaram a constituir núcleos de poder decisório sobre as terras devolutas, com competência soberana dentro dos seus limites territoriais. De início, vão surgir algumas questões de terras entre a União e os Estados, originadas, inclusive,

da necessidade de determinar a fronteira jurídica de cada campo de competência, sem contar, inclusive, com as querelas entre os Estados e as companhias de colonização e/ou particulares.

A resistência às mudanças, mesmo superadas as primeiras crises da era republicana (Revolta da Armada e Revolução Federalista, de tão graves conseqüências no Paraná, e Canudos), o enfraquecimento do Estado Nacional, como o poder dispersado pelos centros de decisões regionais (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul), a "política dos Estados", ou política dos governadores, a permanência do poder nas mãos dos senhores de terra, representados pelo coronelismo da época, tudo contribuiu para a sobrevivência de antigas formas na estrutura fundiária, expressas, inclusive, pelos privilégios concedidos a latifundiários, políticos, empresários, companhias de construção de estradas de ferro, com garantia de juros e concessão de terras devolutas, companhia de colonização e mesmo particulares.

O Estado, patrimonial, tradicional, interventor, vai continuar a pôr em prática uma política de conciliação entre os seus interesses e os dos seus protegidos, sendo muito mais uma República a serviço dos grupos dominantes do que o povo em geral. O Estado, dentro dessa política, continua a fazer largas concessões, ou vendas de terras, aos interessados, a preços muito abaixo do valor real. Com tal procedimento, o Estado corria o risco de ver fracassados os planos de colonização, por falta do cumprimento das cláusulas contratuais pelos concessionários, muito mais interessados em conservar as terras e esperar a sua valorização para depois vendê-las e obter maior lucro. Daí a necessidade da aplicação de uma política moralizadora da situação, o que será possível após a Revolução de 1930, incluindo a anulação de diversas concessões, como os casos ocorridos no Paraná. Os problemas de terras, representados pelas ocupações indevidas, pela "grilagem" de terras e o não-cumprimento dos planos de colonização, constituíram um constante desafio ao governo, tanto na esfera federal, tendo à frente Getúlio Vargas, como no Estado do Paraná, sob o governo dos Interventores Mário Tourinho, Manoel Ribas, Brasil Pinheiro Machado e outros governadores.

As crises e a instabilidade institucional refletem-se na promulgação de outras Constituições Federais, as de 1934, 1937 e 1946⁴ e Constituições Estaduais⁵, incluindo, no Paraná, além da de 1892, as de 1927, 1935 e 1947⁶, nas revoluções e na instalação do Estado Novo. O autoritarismo governamental chocou-se com os interesses dos grupos dirigentes e de parte da população que, a duras penas, começava a adquirir o seu direito de cidadania e a se firmar como agente social na sociedade brasileira. A grave crise mundial (1939 — 1945) impediu toda e qualquer iniciativa no sentido de mudar a ordem estabelecida. Após a crise mundial, reforça-se a atitude favorável à afirmação dos princípios democráticos, mesmo sob a

forma política do estadonovismo, marcando-se as eleições para a presidência da República e dos representantes do povo junto às Câmaras Legislativas, culminando com a deposição do Chefe do Executivo e promulgação da Constituição Federal de 1946, que tentou fortalecer o federalismo e garantir os direitos individuais, os direitos sociais e a democracia social.

O tema deste trabalho é amplo e dá margem à uma série de reflexões, tentando-se determinar em que medida os preceitos constitucionais, as legislações de terras e a jurisprudência atuaram na regulamentação das terras devolutas. O problema fundamental é expresso pela necessidade da definição jurídica do domínio das terras devolutas concedidas, na então Província do Paraná, pelo Decreto Imperial n.º 10.432, de 9 de novembro de 1889, no final do Império, ao engenheiro João Teixeira Soares, ou à Companhia que ele fundasse (*Compagnie Chemins de Fer Sud Ouest Brésilien*), para construção, uso e gozo de estrada de ferro, privilégio este revalidado, com alterações, pelo Governo Provisório da República (decreto n.º 305, de 7 de abril de 1890). Pelo Decreto n.º 2.386, de 6 de junho de 1893, houve transferência de direitos e obrigações à Companhia Estrada de Ferro São Paulo—Rio Grande, que, por sua vez, fez cessão à Companhia Brasileira de Viação e Comércio — BRAVIACO (termo de transferência de 22 de novembro de 1920), criando uma situação litigiosa entre o Estado do Paraná, a União e as duas Companhias, principalmente pela concessão de enormes áreas de terras devolutas em território paranaense.

2. *Constituição Federal de 1891: terras devolutas — art. 64 e suas repercussões*

A Constituição Imperial de 1824⁷ não apresenta nenhum dispositivo constitucional acerca das sesmarias e terras devolutas, não levando em consideração as sugestões de José Bonifácio de Andrada e Silva, dadas em 1821, para a revisão da estrutura agrária brasileira e, em especial, da Província de S. Paulo⁸, à qual pertencia a 5.^a Comarca, que seria mais tarde a Província do Paraná. Por influência das idéias liberais e do Código Napoleônico, a referida Constituição instituiu, entre outros, no art. 179, o princípio da inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos brasileiros, com base na liberdade, segurança individual e propriedade, prescrevendo, no § 22, o direito pleno de propriedade e a desapropriação por utilidade pública, por indenização prévia. Este direito foi consagrado em todas as outras Constituições (Constituição Federal de: 1891, art. 72, § 17; 1934, art. 113 § 17; 1937, art. 122 § 14; 1946, art. 141 § 16). O Paraná garantiu o direito à propriedade e/ou estabeleceu a competência do Congresso, da Assembléia Legislativa, ou do Estado, de legislar sobre terras e desapropriação, ou regulamentar o uso das terras através das Constituições de: 1892, art. 125 § 21 e art. 23 §§ 19 e 20; 1927, art. 23 § 27, letras *v* e *f*;

1935, art. 22 § 14, letras *e* e *f*; 1947, art. 23, item XII, art. 81, item X e arts. 82 a 85.

O Estado Federativo passou o domínio das terras devolutas aos Estados, ao aprovar os substitutivos dos representantes Julio de Castilhos com outros e F. Penna, resultando o art. 64 da Constituição Federal de 1891. O art. 64 prescreve o seguinte:

“TÍTULO II

Dos Estados

.....

Art. 64. Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais. Parágrafo único — Os próprios nacionais, que não forem necessários para o serviço da União, passarão ao domínio dos Estados em cujo território estiverem situados.”⁸

O federalismo, ao passar para os Estados o domínio e a competência de legislar sobre terras devolutas situadas nos seus territórios, descentralizava também o tratamento e a regulamentação dos problemas fundiários, não constando dos planos governamentais da República a realização de uma reforma agrária. A transferência do domínio aos Estados fez com que a Constituição de 1891 concedesse, como competência privativa do Congresso Nacional, o poder de legislar sobre terras e minas pertencentes à União (art. 34 § 29), além de garantir a “segurança das fronteiras” (art. 34, § 16).

A República tentou solucionar alguns problemas com a promulgação de vários documentos legais, a exemplo, o Decreto n.º 451-B, de 31 de maio de 1890, que instituiu o registro e transmissão de imóveis pelo sistema Torrens, regulamentado pelo Decreto n.º 955-A, de 5 de novembro de 1890, que constituiu um tipo de registro fundiário e de prova de direito de propriedade. Definiu, pela primeira vez, pelo Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, as terras devolutas federais e estabeleceu uma regulamentação mais racional com o Estatuto da Terra, baixado pela Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1954.

Os Estados firmaram os princípios da Constituição de 1891 nas suas Constituições e organizaram suas legislações de terras, procurando criar instrumentos necessários à regulamentação da estrutura fundiária e, sobretudo, solucionar problemas ligados às terras devolutas. A exemplo, o Rio

Grande do Sul, que estabeleceu, pela Lei n.º 28, de 5 de outubro de 1899, a sua Lei de Terras Públicas, e São Paulo, que lançou as bases para uma legislação de terras modelar, promulgando a Lei n.º 323, de 22 de junho de 1895⁹, que dispôs sobre terras devolutas, sendo regulamentada pelo Decreto n.º 343, de 10 de março de 1896¹⁰.

3. *A vigência da Lei de Terras de 1850 e as legislações de terras estaduais: o caso do Paraná*

Ao analisar os problemas de terras devolutas é necessário colocar alguns princípios e conceitos básicos da legislação imperial, representada pela Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850¹¹, e seu regulamento, instituído pelo Decreto n.º 1.318, de 30 de janeiro de 1854¹², com vigência na República, e da legislação de terras do Estado do Paraná, criada por força do art. 64 da Constituição Federal de 1891, e expressa pela Lei n.º 68, de 20 de dezembro de 1892¹³ e pelo seu regulamento, baixado pelo Decreto n.º 1, de 8 de abril de 1893¹⁴. O art. 1.º da Lei de Terras de 1850 estabeleceu a proibição da aquisição de terras devolutas por outro título que não fosse o de compra, com exceção das terras localizadas na área de fronteira do Brasil com países estrangeiros, na extensão de 10 léguas, com previsão para serem "concedidas gratuitamente". A Lei n.º 68 determinou, no art. 1.º, que as terras devolutas situadas nos limites do Estado do Paraná e fazendo parte do seu patrimônio, *ex vi* do art. 64 da Constituição Federal, da mesma forma só poderiam ser adquiridas pela compra, ou por "transmissão do seu domínio útil por aforamento". Este é o princípio fundamental da Lei de Terras de 1850 e, por extensão, da Lei Estadual n.º 68, substituindo, definitivamente, o regime das sesmarias, extinto em 1822.

O conceito de terras devolutas é firmado no art. 3.º da Lei de Terras de 1850 e no art. 2.º da Lei n.º 68, caracterizando-se: I — por aquelas que não se achassem aplicadas "a nenhum uso público nacional, provincial ou municipal", e, na Lei n.º 68, "a algum uso público federal, estadual ou municipal"; II — por aquelas que não se achassem "no domínio particular por qualquer título legítimo" nem fossem obtidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, constando, na Lei n.º 68, apenas a expressão "concessões do Governo", não tendo incorrido "em comisso por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura"; III — as que não fossem dadas por sesmarias ou posses, ou por outras concessões do Governo, na Lei de Terras de 1850, pelo Governo Imperial, que, mesmo "incursas em comisso", fossem "revalidadas ou legitimadas por esta Lei", e, inclusive, pela Lei n.º 68; IV — prescrevia, a Lei de Terras de 1850, como sendo aquelas que não se achassem "ocupadas por posses", que, mesmo sem fundamento em título legal, fossem "legitimadas por esta Lei", e a Lei n.º 68 caracterizava como sendo aquelas que faziam parte das concessões efetuadas pelo Governo Federal, após

15 de novembro de 1889, que fossem consideradas caducas pelo não-cumprimento das condições estabelecidas. Saliente-se que a legislação vinha condicionando a validade da legítima posse das terras devolutas a dois elementos imprescindíveis: a cultura efetiva e a morada habitual do possessor, ou do preposto. Da mesma forma, as terras devolutas não se caracterizavam simplesmente por serem terras sem dono, mas terras públicas sob a jurisdição do Estado, que podia dispor delas.

O mesmo espírito que presidiu a organização da Lei de Terras de 1850 está presente na Lei n.º 68, principalmente ainda no que diz respeito à revalidação, legitimação e venda das terras (arts. 4.º 5.º e 14 da Lei n.º 601, e arts. 3.º 4.º e 11 da Lei n.º 68) e ao modo prático de estrear o domínio público do particular (art. 10 da Lei n.º 601 e art. 1.º das Disposições Transitórias da Lei n.º 68).

4. *A questão da Companhia Estrada de Ferro São Paulo—Rio Grande, no Paraná*

Pelas implicações que teve nas relações de direito entre a União e o Estado do Paraná, a questão da Companhia Estrada de Ferro São Paulo—Rio Grande, e depois da Companhia Brasileira de Viação e Comércio — BRAVIACO, que colocou em xeque o domínio de extensas glebas e milhares de metros quadrados de terras devolutas em território paranaense¹⁵, constitui um exemplo perfeito das repercussões da aplicação do art. 64 da Constituição Federal de 1891.

As raízes da questão prendem-se ao Decreto n.º 10.432, de 9 de novembro de 1889, tendo como concessionário João Teixeira Soares, concessão esta que infringiu todos os outros decretos que regulamentaram as concessões ferroviárias, pelo vultoso patrimônio em jogo, contrariando o que estabelecia a Lei de Terras de 1850, que previa a compra e não a concessão de terras devolutas, constituindo uma clara violação dos direitos da então Província do Paraná.

O traçado inicial devia principiar em Itararé (Província de São Paulo) até Santa Maria da Boca do Monte (Província do Rio Grande do Sul), com 2 ramais, de Imbituva a Guarapuava, seguindo o Piquiri até o rio Paraná (fronteira com o Paraguai), com 2 sub-ramais, o primeiro ligando as seções navegáveis deste último rio, e outro, começando em Guarapuava seguindo até o Iguçu, até alcançar a foz (fronteira com a Argentina e o Paraguai); o segundo ramal, originando-se na linha tronco, próximo a Cruz Alta, e seguindo até as margens do rio Uruguai (fronteira com a Argentina). O Governo Provisório da República, ao revalidar o ato administrativo, que não foi assinado, sem examinar o mérito da questão, trouxe inúmeros pro-

blemas ao Paraná, prejudicado, inclusive, pelas constantes alterações nos traçados das linhas (Decreto n.º 3.917, de 7 de março de 1901). O projeto deveria inserir-se num gigantesco sistema de viação, ligando diversos Estados, como Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e as linhas de fronteira da Argentina e Paraguai a São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Capital Federal, com diversos ramais no Paraná (Ivaí—Piquiri—Paraná; Prudentópolis, Guarapuava, Iguaçu—Paraná). Pelo Decreto n.º 11.905, de 19 de janeiro de 1916, a Companhia Estrada de Ferro São Paulo—Rio Grande assumiu o compromisso de construir, no Paraná, a linha tronco Itararé—União da Vitória e ramais (Porto União, Foz do Iguaçu e sub-ramal Sete Quedas; Guarapuava—Estrada de Ferro Paraná; Paranapanema, isto é, Jaguariaíva—São José, Ourinhos)¹⁵.

Longe de ver os trabalhos concluídos, o Paraná continuava a titular terras à Companhia, principalmente no que se refere à construção do ramal Guarapuava a Foz do Iguaçu, via rio Jordão (áreas em Palmas, Guarapuava e Tibagi), com previsão de penalidades, a serem aplicadas ao concessionário, pelo não-cumprimento dos dispositivos contratuais (Decreto n.º 613, de setembro de 1917). Para caucionar a construção da linha tronco Itararé—Uruguai, o Paraná titulou, na ocasião, 17 glebas, perfazendo 9.337.318.489m²¹⁵. A falta de cumprimento do compromisso assumido (linha entre Curitiba—Ponta Grossa a Guarapuava), levou a Companhia Estrada de Ferro São Paulo—Rio Grande a transferir direitos e obrigações à Companhia Brasileira de Viação e Comércio — BRAVIACO, aquinhoadas com títulos definitivos de propriedade, num total de 1.090.000 ha, com caução de mais 1.480.000 ha.¹⁵

O assunto, que monopolizou a opinião pública por mais de 50 anos e teve projeção nacional, motivou, dentre outras medidas, o surgimento de teses, umas a favor do concessionário, e, outras em prol dos direitos do Paraná. A ação do Governo estadual, representado pelos Interventores Mário Tourinho, que promulgou o Decreto n.º 300, de 3 de novembro de 1930¹⁶, que rescindiu o contrato com as referidas Companhias, e Manoel Ribas, que, pelo Decreto n.º 800, de 8 de abril de 1931¹⁷, regulamentou a venda de terras devolutas e as revalidações de posses no Estado, e que, através do Decreto n.º 967, de 23 de abril de 1934¹⁸, transferiu, para o Governo Federal, o acervo da linha de Guarapuava; a atuação de deputados federais junto à Câmara dos Deputados, desde Carlos Cavalcanti de Albuquerque, e, na década de 1950, Bronislau Ostoja Roguski e Rocha Loures; os estudos de engenheiros paranaenses, João Moreira Garcez, (ligação Brasil—Paraguai) e Antonio Baptista Ribas (“Porque o acervo da São Paulo—Rio Grande não tem mais direito a terras no Estado do Paraná”), a disputa judicial e a participação do povo paranaense em geral conseguiram reverter o quadro da situação, reincorporando as terras, até então não utilizadas, ao patrimônio territorial do Estado do Paraná, antes da vigência dos decretos de incorporação da Companhia à União, ou melhor, dos bens da

Brazil Railway Co. e das empresas dela dependentes, "A Noite", "Rio Editora" e "Rádio Nacional" (Decretos-Leis federais n.º 2.073, de 8 de março, e n.º 2.436, de 22 de julho de 1940).

5. *Divergências jurídicas na aplicação do art. 64 da Constituição Federal de 1891*

Os constitucionalistas, em princípio, ao comentar a Constituição Federal de 1891, concordam, na essência, com o teor do art. 64, no que se refere ao domínio das terras devolutas pelos Estados, como o Ministro do Supremo Tribunal Federal, João Barbalho Uchôa Cavalcanti, contemporâneo do diploma legal e autoridade no assunto. Diz ele:

"Com efeito, tendo sido as antigas províncias brasileiras elevadas á categoria de "Estados" e sendo destes um elemento essencial o território, é patente que as terras nelle comprehendidas e não occupadas, ou abandonadas por seus antigos possuidores, são do dominio do Estado em que ellas se acham. De modo que bastariam os arts. 2 e 4 da Constituição para resolver a questão do dominio das terras devolutas, si não existisse o art. 64, cuja presença entre as disposições constitucionaes menos necessaria se tornava para affirmar aquelle direito dos Estados, do que para assegurar á União meio de satisfazer as necessidades de character federal a que o mesmo artigo se refere. E por aqui se vê quam desarrazoada é a grita contra esta disposição, bradando-se que a União foi despojada *de suas terras*.¹⁹

O comentário acima exposto confirma o domínio indiscutível, pelos Estados, de terras "não occupadas ou abandonadas", situadas em seus territórios, encontrando amparo e justificativa nos arts. 2 e 4, que bastariam para solucionar o problema das terras devolutas, caso não fosse estabelecido o art. 64, que serviu, segundo João Barbalho, menos para assegurar os direitos dos Estados do que garantir à União as condições de dispor, no plano federal, sobre o que lhe competia pelo referido artigo, sendo injustificada a "grita", contra o dispositivo constitucional, daquelles que se queixavam "que a União foi despojada *de suas terras*". As divergências jurídicas em torno do art. 64 referem-se não à essência, mas à sua applicabilidade a casos concretos, como ocorreu no Paraná.

A questão de terras devolutas no Paraná coincidiu com o surgimento de teses de juristas de renome, como RODRIGO OCTAVIO²⁰ e RUI BARBOSA²¹, que defenderam a transferência do domínio da União para o concessionário, representado, na época, pela Companhia Estrada de Ferro São Paulo—Rio Grande. Consideraram dispensada a tradição da

coisa, a transcrição de títulos de aquisição, por se tratar da concessão do Estado, efetuada por decreto, tendo a União, segundo eles, agido em função do poder público com base na legislação em vigor (art. 267 do Decreto n.º 3.453, de 28 de abril de 1864, depois consagrado no art. 234, do Regulamento n.º 370, de 2 de maio de 1900).

RODRIGO OCTAVIO fundamenta a sua tese no seguinte:

“O concessionário adquiriu, desde logo, o domínio sobre elas (as terras devolutas); e, se é certo que para a aquisição do domínio não basta simplesmente o título mas deve aceder a tradição (Teixeira de Freitas, *Consolidação*, art. 908) não é menos certo que, depois do regime hipotecário entre nós, a tradição dos imóveis e a *transcrição* e esta não é necessária quando o título de transferência é uma concessão direta do Estado por lei ou decreto, como era expresso no art. 267 do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 3.453 de 26 de abril de 1864, vigente ao tempo em que foi feita a concessão São Paulo—Rio Grande, dispositivo hoje consignado no art. 234 do Regulamento n.º 370 de 2 de maio de 1900.”²⁰

RUI BARBOSA, ao se pronunciar sobre o assunto, confirma:

“Tratando-se de uma doação de coisas immoveis, feita pelo Imperio, e confirmada legislativamente pelo Governo Provisorio da Republica, o effeito immediato e necessario do contracto, segundo nos parece, foi a transferencia do anterior dominio da Nação sobre essas coisas para o concessionario; pois, embora seja regra geral do direito brasileiro que a transferencia do dominio depende da tradição da coisa, não menos certo é que essa tradição, quanto aos bens immoveis, só se pôde fazer pela transcrição dos titulos de aquisição; a qual, por sua vez, foi excepcionalmente dispensada em relação ás alienações feitas pela União, quando esta procede no caracter de poder publico. Tal é a regra expressa no art. 267.º do Decreto n.º 3.453, de 26 de Abril de 1864, em vigor ao tempo da concessão feita á Companhia, e que, portanto, legitima claramente a opinião que deixamos enunciada.”²¹

RUI BARBOSA vai mais longe. Concordando com o direito do domínio ou propriedade, expresso pelo Consultor-Geral da República, em parecer sobre o direito da Companhia, em relação às terras devolutas em Santa Catarina, RUI BARBOSA diz:

“Desta sorte, sendo a Companhia já proprietaria das terras, ao tempo da promulgação da Constituição, embora em *commum*

com a União, é manifesto que o art. 64.º da citada lei não a podia esbulhar deste seu direito, legitima e definitivamente adquirido.”²¹

Nesse sentido, RUI BARBOSA reconhece o domínio da Companhia sobre as terras devolutas, na época da promulgação da Constituição, num direito de propriedade com a União, contestando a aplicação do art. 64, para não ferir o seu direito “legítima e definitivamente adquirido”.

JOSÉ EDUARDO PRADO KELLY, através de Parecer, que constitui documento jurídico da mais alta lavratura, datado de 12-11-51²², e encaminhado, em discurso do Deputado Federal pelo Paraná, OSTOJA ROGUSKY, à Presidência da Câmara dos Deputados, a 23-11-51¹⁵ no Rio de Janeiro, sobre “Concessão de terras devolutas no Estado do Paraná”¹⁶, coloca-se teórica e doutrinariamente contra os dois insígnis juristas. O assunto veio à tona, a nível do Legislativo, por ocasião da transação efetuada entre as Empresas Incorporadas da Companhia Estrada de Ferro São Paulo—Rio Grande (*A Noite*, *Rio Editora* e *Rádio Nacional*), que fez cessão de direitos e obrigações à Companhia de Viação Brasileira — BRAVIACO, e a Clevelândia Industrial Territorial Ltda. — CITLA, envolvendo a doação, em pagamento, de mais terras no Paraná. PRADO KELLY defendeu o domínio do Paraná sobre as terras devolutas, contrariamente aos dois juristas, RODRIGO OCTAVIO e RUI BARBOSA, apresentando a tese da *não-transferência* da coisa, da *não-existência* da tradição e da *não-transcrição*, não havendo, portanto, transmissão da União para a Companhia Estrada de Ferro São Paulo—Rio Grande, não podendo o Governo Provisório da República revalidar um ato que não tinha validade jurídica.

Outro aspecto defendido por RUI BARBOSA diz respeito ao compromisso assumido pela Nação brasileira, através dos seus órgãos competentes, de entregar terras à Companhia, o que seria confirmado pelo Governo Provisório da República, com alteração da área de terras devolutas, mencionando que a Nação, pela Lei Magna, criou os Estados-Membros, e cedeu-lhes “as funções relativas às terras devolutas,” localizadas nos seus territórios, numa transmissão pura e simples para os Estados das obrigações anteriormente assumidas.²¹ PRADO KELLY rebateu esta tese, confirmando que a União não contava com meios para impor o compromisso quanto às terras devolutas, haja vista que os próprios poderes federais, originados da Constituição, “estavam limitados por ela” e dela dimanou “a transmissão do domínio para o Paraná”,²⁰ contra o que não podiam se sobrepor os direitos reclamados pela Companhia.

O “Parecer Prado Kelly” baseia-se na solução de 4 questões sobre a problemática da Companhia Estrada de Ferro São Paulo—Rio Grande

e da Companhia Brasileira de Viação e Comércio — BRAVIACO.²² A 1.^a questão, centrada na transferência legal, ou não, até 24 de fevereiro de 1891, do domínio das terras devolutas à Companhia que o engenheiro João Teixeira Soares viesse a organizar, por força do Decreto imperial n.º 10.432, de 9 de novembro de 1889, e Decretos do Governo Provisório da República n.ºs 305, 462 e 920, de 7 de abril, 7 de junho e 24 de outubro de 1890, recebeu resposta *negativa*. Fundamenta-se, dentre outros argumentos, na necessidade da sua aprovação pela Assembléia Geral do Império, na falta de “novação” do contrato na nova ordem republicana, na exigência da assinatura do contrato pelo concessionário, na “individualização dos bens doados”, nas constantes modificações feitas nos traçados das linhas, com graves prejuízos ao País e ao Paraná, com supressão do sub-ramal de Guarapuava à Foz do Iguaçu, que depois foi reincorporado, na retirada dos compromissos de colonização.

A 2.^a questão sobre a transferência, ou não, pelo art. 64, da 1.^a Constituição Republicana, para o Estado do Paraná, do domínio, anteriormente nas mãos da União, sob as mesmas terras localizadas na ex-Província do Paraná, obteve resposta *positiva*. Os argumentos utilizados pelo autor são os seguintes: a filosofia que norteou os trabalhos da Assembléia Legislativa e a aprovação da Emenda Júlio de Castilhos e outros, que deu origem ao art. 64; a permanência das terras em questão no domínio da Nação, quando da promulgação da Constituição Republicana, registrandose a passagem direta para o Estado do Paraná; a legislação civil da época; a confirmação da necessidade da tradição e da transcrição; a “intransmissibilidade” das obrigações do Estado; a falta de competência da União no sentido de legislar sobre terras devolutas estaduais; os pronunciamentos do Executivo, a esse respeito, em avisos ministeriais (Secretário João Barbalho, 10-10-1891, reclamante Pedro Antonio de Carvalho, pedido indeferido de terras no vale do Manhuassu, em Minas; Ministro Antonio Gonçalves Ferreira, 1893, peticionário Joaquim Verissimo do Rego Barros, possuidor de terras devolutas na Serra da Prata, na Província das Alagoas (1882), parecer indeferido).

A 3.^a questão fundamenta-se na possibilidade, ou não, de negar a validade do Decreto estadual n.º 300, de 4 de novembro de 1930, que rescindiu os contratos firmados pelo Governo do Estado do Paraná com as Companhias Estrada de Ferro São Paulo—Rio Grande e Brasileira de Viação e Comércio, em 1917, 1920 e 1928, estabelecendo a caducidade dos benefícios e a anulação dos títulos de domínio que haviam sido concedidos. A resposta foi *negativa*, sendo comprovada a rescisão do contrato firmado com a primeira Companhia, em 23 de agosto de 1920, e por ela cedido à BRAVIACO, e o aditamento de 8 de julho de 1920, atos subsequentes e contratos anteriores, considerando em caducidade o privilégio, a concessão e outros favores, bem como revertendo, para o Estado do

Paraná, a totalidade das obras realizadas na Estrada de Ferro de Guaruapuava, sem qualquer indenização, sendo declarados nulos os títulos de domínio de terras, reconhecendo-se, em toda a sua plenitude, o poder do Estado para rescindir o contrato, com base em Pareceres da Consultoria-Geral da República, na jurisprudência e nos preceitos constitucionais (Constituição Federal de 1934, Disposições Transitórias art. 18), e não *interposição de recurso por parte da interessada*.

A 4.^a questão propunha se a situação jurídica, decorrente do referido decreto e atos executórios que o completaram, seria, ou não, anulada pelos Decretos-Leis federais n.º 2.073, de 8 de março, e n.º 2.436, de 22 de julho de 1940, que fizeram reverter à União a Companhia, ou melhor, os bens do Brazil Railway Co. e das empresas que lhe eram subordinadas, *A Noite, Rio Editora e Rádio Nacional*. A questão foi respondida de forma *negativa*. As provas apresentadas neste sentido por PRADO KELLY são insofismáveis: a validade do Decreto n.º 300 e dos atos executórios; a ação sumária movida pelo Estado do Paraná / (Lei Estadual n.º 2.708, de 30 de abril de 1929, art. 1.º), com relação ao cancelamento das transcrições de títulos de domínio de terras, que foi julgada procedente; a caducidade das concessões referentes ao ramal do Paranapanema, das linhas de Porto União à Foz do Iguaçu e do ramal de Guarapuava (Decretos n.ºs 19.917 e 19.918, de 24 de abril de 1931), com a reversão das terras não utilizadas ao Estado do Paraná; a negação de recursos encaminhados pelas Companhias ao Supremo Tribunal (acórdão de 20 de setembro de 1933) e de recurso extraordinário, resultando na confirmação da sentença em primeira instância (acórdão de 21 de junho de 1940), que transitou em julgado, garantindo-se os direitos do Paraná, que ordenou que fossem canceladas as áreas concedidas nas comarcas de Tibagi, Foz do Iguaçu, São Mateus do Sul e Clevelândia. As Empresas Incorporadas embargaram as cartas precatórias enviadas às comarcas, sendo a sua argumentação contestada por PRADO KELLY, que considerou completamente infundada a assertiva de que, “no sistema federativo prevalecem as leis federais sobre as estaduais”, juntando que “a técnica da federação” fundamenta-se, essencialmente, na “discriminação de competência” e que, tanto a União, como os Estados-Membros possuem “funções privativas e, dentro dos seus limites, soberanas”.²² Essa também é a nossa tese.

Considerações finais

A necessidade da determinação da fronteira jurídica do campo de competência da União e dos Estados-Membros pôs à prova do art. 64 da Constituição da República de 1891. Houve, mesmo, a ameaça da inviabilização da aplicação deste elemento inovador, tão necessário à modernização no tratamento e evolução de questões relacionadas com a estrutura fundiária brasileira, incluindo terras devolutas no Paraná. Estes embates

são necessários e, muitas vezes, inevitáveis, mas desde que o princípio obtenha aprovação constitucional e funcionalidade na sua aplicação, ele se incorpora ao processo histórico. Ao chegar a este estágio, haverá um verdadeiro equilíbrio, indispensável, também, no que diz respeito, à legislação de terras, estando consagrada a sua própria validade jurídica.

Bibliografia

1. PORTUGAL. Leis, Decretos etc. Ord. Man., livro IV, tit. 67, princ.: ao invés de “dadas”, “as que se vão”; Ord. Filip., liv. IV, tit. 43, princ. In: LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil*, sesmarias e terras devolutas. 2ª ed. Porto Alegre: Sulina, 1954, p. 21.
2. LIMA, *Pequena história territorial do Brasil*, ... p. 47.
3. BRASIL. Constituições. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. In: *Constituições do Brasil: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações*. Índice: Ana Valdevez A. N. de Alencar. Leyla Castello Branco Rangel. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1966, v. 1, pp. 83-107.
4. BRASIL. Constituições. Constituições Federais de 1934, 1937 e 1946. In: *Constituições do Brasil: ... v. 1*, pp. 137-88, 191-223, 257-99.
5. FREIRE, Felisberto. *As Constituições dos Estados e a Constituição Federal*. Rio de Janeiro: H. Garnier, 1898, 637 p.
6. PARANÁ. Constituições. Constituições do Estado do Paraná de 1892, 1927, 1935 e 1947. In: FANCKIN, Reginaldo. *Sistema constitucional do Paraná: contribuição à história política do Estado*. Curitiba: Artes Gráficas, pp. 59-87, 101-21, 129-61, 186-217.
7. BRASIL. Constituições. Constituição política do Império do Brasil de 25 de março de 1824. In: ——. COLLECCÃO das leis do Imperio do Brazil de 1824. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1886, pt. 1. pp. 3-36.
8. SILVA, José Bonifácio de Andrada e. Instruções do governo provisório de S. Paulo aos deputados da Provincia às cortes portuguesas, para se conduzirem em relação aos negocios do Brazil. In: ——. O PATRIARCHA da Independência: José Bonifácio de Andrada e Silva (dezembro de 1821 a novembro 1823). São Paulo: Editora Nacional, pp. 175-7, 1939 (Brasilliana, v. 166).
9. SÃO PAULO. Leis, Decretos etc. LEI nº 323, de 22 de junho de 1895. In: ALBUQUERQUE, João de Sá e. *Divisão e demarcação das terras particulares*. São Paulo, Casa Garnaux, 1897, pp. 165-77.
10. ——. DECRETO nº 343, de 10 de março de 1896. In: ALBUQUERQUE, *Divisão e demarcação das terras particulares*, ... pp. 179-241.

11. BRASIL. Leis, decretos etc. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1851. In: ———. COLLEÇÃO das leis do Império do Brazil de 1950. Rio de Janeiro: Typ. Nacional. 1851. t. 1, pt. 1, sec. 44, pp. 307-13.
12. BRASIL. Leis, Decretos etc. Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, para execução da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, a que se refere o decreto desta data In: ———. COLLEÇÃO das leis Imperio do Brasil de 1854. Rio de Janeiro: Typ. Nacional, 1854, t. 17, pt. 2. pp. 10-28.
13. PARANÁ. Leis, Decretos etc. Lei nº 68, de 20 de dezembro de 1892. In: ———. LEIS e regulamentos do Estado do Paraná de 1892. Curitiba: Typ. da Companhia Impressora Paranaense, 1893, pp. 39-44.
14. PARANÁ. Leis, Decretos etc. Decreto nº 1, de 8 de abril de 1893. Manda observar o Regulamento para execução da Lei nº 68, de 20 de dezembro de 1892, sobre terras do Estado do Paraná. In: ———. LEIS e regulamentos do Estado do Paraná de 1892. Curitiba: Typ. da Companhia Impressora Paranaense, 1893, pp. 88-111.
15. ROGUSKI, Ostoja. *Concessão de terras devolutas no Estado do Paraná: Discurso de 23-11-51*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1951, pp. 1-8 e 43-4.
16. PARANÁ. Leis, Decretos etc. Decreto nº 300. Rescinde o contracto firmado com a Companhia Estrada de Ferro São Paulo—Rio Grande, de 23 de agosto de 1920 e por esta cedido à Companhia Brasileira de Viação e Commercio e o additamento de 8 de junho de 1828. ... *Diário Official, Estado do Paraná*. Curitiba: nº 77, pp. 5-7, 1930.
17. PARANÁ. Leis, Decretos etc. Decreto nº 800, de 8 de abril de 1931 Regulamenta a venda de terras devolutas e as revalidações e legitimações das posses no Estado. In: BELTRÃO, Francisco Gutierrez, comp. *Legislação de terras vigente até 30 de dezembro de 1934*, ... Curitiba, João Haupt, nº 2, pp. 185-9, 1940.
18. PARANÁ. Leis, Decretos etc. Decreto nº 967, de 23 de abril de 1934, que transferiu ao Governo Federal todo o acervo da linha de Guarapuava. *Diário Official, Estado do Paraná*. Curitiba, a. 4, nº 902, p. 1, 25 abr. 1934.
19. CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa. *Constituição Federal Brasileira — commentarios*. Rio de Janeiro, Typographia da Companhia Litho-Typographia, em Sapopemba, 1902, p. 269.
20. OCTAVIO, Rodrigo. Das terras devolutas concedidas à Estrada de Ferro São Paulo—Rio Grande. In: ROGUSKI, *Concessão de terras devolutas no Estado do Paraná*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1951, p. 24.
21. BARBOSA, Rui. Das terras devolutas concedidas á Estrada de Ferro São Paulo—Rio Grande. 1913. In: PIRES, Romero, comp. *Commentarios á Constituição Federal Brasileira*. 1891: art. 64. São Paulo: Livraria Acadêmica, v. 5, pp. 19-24.
22. KELLY, José Eduardo Prado. Parecer de 12-11-51. In: ROGUSKI, *Concessão de terras devolutas no Estado do Paraná: Discurso de 23-11-52*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1951, pp. 8-43.