

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO PONTAL DO PARANAPANEMA PARA PROTEGER AS PESSOAS, SUAS RELAÇÕES JURÍDICAS E DIREITOS DA PERSONALIDADE

THE STATE CIVIL LIABILITY IN THE LAND REGULARIZATION OF PONTAL DO PARANAPANEMA TO PROTECT PERSONS, THEIR LEGAL RELATIONSHIPS, AND PERSONALITY RIGHTS

Artigo recebido em: 9/26/2025

Artigo aceito em: 12/26/2025

Cleber Sanfelici Otero*

*Universidade Cesumar (UNICESUMAR),
Maringá, Paraná, Brasil
Orcid: <https://orcid.org/000-0001-6035-7835>
cleberot@yahoo.com.br

Lucas Martins de Oliveira*

*Universidade Cesumar (UNICESUMAR),
Maringá, Paraná, Brasil
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6847-5534>

The authors declare that there is no conflict of interest

Resumo

No artigo, há uma análise da regularização fundiária urbana e rural do Pontal do Paranapanema, região oeste do Estado de São Paulo, marcada por diversos casos de ocupação de terras devolutas, situação que gerou dificuldades na atuação jurídica das pessoas que nelas se fixaram. Pelo método dedutivo, busca-se verificar, a partir de pressupostos jurídicos, com pesquisa bibliográfica em textos científicos, análise da legislação acerca do tema e das normas que regulam os bens públicos, se a Lei Paulista nº 17.557/22 possui aptidão para titularizar os ocupantes, bem como a sua constitucionalidade. Para tanto, sopesaram-se princípios e diretrizes na proposta de esquadriñar a natureza jurídica das terras devolutas, os fatos históricos de ocupação do Oeste Paulista, e sua ocorrência de modo sui generis, por meio da titulação dos ocupantes e a devida efetivação dos direitos da personalidade na confirmação das propriedades tituladas, como tutela da honra, intimidade, memória familiar e, principalmente, a dignidade humana.

Palavras-chave: Direitos da personalidade. Efetividade. Regularização fundiária. Terras devolutas. Pontal do Paranapanema.

Abstract

This article analyzes the urban and rural land regularization process in Pontal do Paranapanema, a region in the western part of São Paulo State, marked by numerous cases of occupation of vacant lands. This situation has created difficulties in the legal actions of people who settled there. Using the deductive method, it seeks to verify, based on legal assumptions, bibliographic research on scientific texts, analysis of legislation on the subject, and regulations governing public property, whether Paulista Law No. 17,557/22 is suitable for granting legal title to the current occupants as well as its constitutionality. To this end, principles and guidelines were weighed in the proposal to scrutinize the legal nature of vacant lands, the historical facts of occupation in western São Paulo, and their unique occurrence through by titling of occupants and the proper realization of personality rights in the confirmation of titled properties, such as honor, privacy, family memory, and, mainly, the human dignity.

Keywords: Personality rights. Effectiveness. Land regularization. Vacant lands. Pontal do Paranapanema.



1 INTRODUÇÃO

Os direitos da personalidade são constantemente trabalhados isoladamente sob o aspecto interno à pessoa humana, com foco nos sentimentos e sensações, positivos ou negativos, que as pessoas enfrentam diariamente. Trata-se de uma análise restrita à individualidade, sem ampliar ou analisar diversos instrumentos e fatores externos que refletem diretamente e são indispensáveis para o pleno desenvolvimento da personalidade da pessoa humana.

Tem-se como foco no presente trabalho verificar, analisar e demonstrar que a garantia ao direito de propriedade, a partir da titularização de domínio relacionado a terras devolutas para os ocupantes de imóveis, urbanos e rurais no Pontal do Paranapanema, consoante a Lei Paulista nº 17.557/2022, é extremamente necessária e importante para a segurança jurídica e efetivação de direitos da personalidade da população do Oeste Paulista, além de promover o desenvolvimento socioeconômico local.

O presente artigo tem como objetivo examinar os efeitos do fenômeno da constitucionalização do direito privado sobre os institutos, e seus reflexos, nos direitos das obrigações e na responsabilidade civil estatal, inclusive por meio das serventias extrajudiciais, na tutela dos direitos da personalidade. Demonstrar-se-á como o direito privado contemporâneo se reconstrói sob a influência dos princípios e valores constitucionais, reafirmando seu compromisso com a justiça social e a efetividade dos direitos fundamentais nas relações privadas e nas políticas públicas de regularização fundiária.

Para tanto, emprega-se o método exploratório, mediante a análise da legislação, artigos de revistas jurídicas e doutrina especializada a discorrer sobre o assunto, bem como da jurisprudência relativa ao tema, todos fundamentais para o desdobramento do presente estudo ante a escassez de material específico e aderente ao assunto.

Procura-se estruturar o trabalho, com a utilização do método dedutivo, a partir dos aspectos gerais dos direitos da personalidade e do estudo da natureza jurídica dos bens públicos, mais especificamente das terras devolutas como bens dominicais, principalmente no referente à titularização da propriedade conforme determinados parâmetros, contribuindo para a proteção e efetivação dos direitos da personalidade.

2 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO PRIVADO E SEUS REFLEXOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um divisor de águas no ordenamento jurídico brasileiro, ao estabelecer um novo modelo de Estado Democrático de Direito comprometido com a dignidade da pessoa humana, os direitos fundamentais e a justiça social. Esse novo paradigma impôs uma releitura dos institutos clássicos do direito privado, consolidando o processo de sua constitucionalização.

Nesse contexto, institutos como as obrigações, a responsabilidade civil, os cartórios extrajudiciais, os direitos da personalidade e a regularização fundiária passaram a ser interpretados à luz dos princípios constitucionais, em especial os da função social, solidariedade, igualdade e proteção da dignidade.

As relações obrigacionais e a responsabilidade civil, antes pautadas majoritariamente pela autonomia da vontade e pela reparação patrimonial, passaram a ser vistas como instrumentos de promoção do equilíbrio nas relações privadas, com destaque para a boa-fé objetiva, redução de abusos em atuação em conformidade com a autonomia privada, a função social dos contratos e dos atos ilícitos, com incidência dos direitos fundamentais nas relações privadas.

Em razão da eficácia vertical dos direitos fundamentais, esse equilíbrio passou a ser impingido ao Estado também em diversos ângulos. A título de exemplo, cita-se o dever estatal em garantir a segurança jurídica das ocupações no Pontal do Paranapanema, tendo em vista a confiança daqueles que adquiriram suas terras particulares, quando, em verdade, eram terras devolutas, conforme se verá, em evidente dever obrigacional e de responsabilidade civil de regularização da situação local ao permitir, por décadas, a ocupação aparentemente legitimada, de modo inerte e omissivo.

Os serviços notariais e de registro, por sua vez, passaram a desempenhar papel essencial na efetivação dos direitos fundamentais, ao garantir segurança jurídica, publicidade e acesso à cidadania, especialmente nos processos de regularização fundiária. Já os direitos da personalidade, principalmente aqueles com *status* constitucional no Brasil, assumiram posição central na proteção das pessoas não só nas relações entre o Estado e os particulares, como também nas relações privadas por força da eficácia horizontal dos direitos fundamentais. Afora a coincidência atual com os direitos fundamentais, que historicamente tiveram início para proteção das pessoas em relação

aos governantes, há também salvaguarda assegurada para os direitos da personalidade principalmente no âmbito das relações entre particulares em diversas normas infraconstitucionais.

Os direitos da personalidade ocupam um papel central no ordenamento jurídico brasileiro, sendo diretamente relacionados à proteção da dignidade da pessoa humana, um dos pilares fundamentais da Constituição Federal de 1988. Esses direitos, que englobam aspectos como a vida, a honra, a liberdade, a imagem, o nome e a privacidade, são imprescindíveis para a preservação da integridade e autonomia do indivíduo. De acordo com o Código Civil brasileiro, os direitos da personalidade possuem natureza inalienável e irrenunciável, estando, portanto, fora do comércio jurídico e não podendo ser objeto de renúncia, cessão ou alienação, exceto em situações excepcionais e específicas.

Há uma certa confusão entre os direitos humanos, os direitos fundamentais e os direitos da personalidade, por vezes os mesmos direitos salvaguardados em âmbitos diferentes, de maneira que se torna necessária uma distinção. Trata-se de direitos para assegurar uma proteção para os bens jurídicos essenciais relacionados à pessoa humana, porém os direitos humanos são os reconhecidos em tratados internacionais. No plano interno dos Estados, tem-se os direitos fundamentais salvaguardados em normas constitucionais principalmente para a proteção da pessoa em face dos órgãos estatais, diversamente dos direitos da personalidade relacionados à proteção das pessoas nas relações privadas. No Brasil, os direitos da personalidade encontram proteção não apenas nas leis infraconstitucionais, como é o caso do Código Civil e outras leis, mas também, por vezes, ante a eficácia horizontal imediata dos direitos fundamentais, igualmente na Constituição Federal.

Os direitos fundamentais coincidem ser, grosso modo, direitos da personalidade, e vice-versa, porém nem todo direito fundamental é direito da personalidade (v.g., o direito fundamental à segurança contra prisão arbitrária), assim como nem todo direito da personalidade é direito fundamental (v.g., direito ao pseudônimo). Acerca de alguns direitos fundamentais, como o direito de propriedade, em razão de a proteção envolver bem material, tem-se a propensão de dizer que não são direitos da personalidade, porém há aspectos relacionados ao direito de propriedade que ganham salvaguarda, como no caso da propriedade de bens essenciais para a sobrevivência, ou da propriedade de uma casa e do seu respectivo desdobramento quanto à proteção à vida privada e à intimidade,

ou da propriedade de bens que incorporam a ação e expressão artística de uma pessoa, além de outras situações.

Por outro lado, o direito de propriedade, também protegido pela Constituição, configura-se como um dos direitos fundamentais do cidadão, assegurando-lhe o poder de usar, gozar e dispor de seus bens, de acordo com a função social da propriedade. Contudo, a interseção entre os direitos da personalidade e o direito de propriedade frequentemente gera desafios jurídicos, principalmente quando há um potencial conflito entre os interesses individuais de proteção à personalidade e os interesses coletivos ou privados associados ao direito de propriedade. Situações como o uso da imagem de uma pessoa sem sua autorização, o acesso à sua intimidade, ou a exploração comercial de sua identidade podem colocar em xeque a esfera privada do indivíduo, ao mesmo tempo em que esbarram nos limites da propriedade sobre bens intangíveis ou materiais.

A tensão entre esses direitos exige um aprofundamento teórico e prático para compreender como o direito de propriedade tem a função de tutelar os direitos da personalidade. A jurisprudência dos tribunais superiores tem buscado estabelecer parâmetros para equilibrar esses direitos, mas ainda existem divergências interpretativas e desafios normativos que precisam ser debatidos. Assim, o presente artigo visa analisar de forma crítica e abrangente a relação entre os direitos da personalidade e o direito de propriedade na regularização fundiária do Pontal do Paranapanema, explorando as possíveis colisões e formas de harmonização entre esses direitos fundamentais, com base na doutrina, na legislação e na jurisprudência atual.

Os direitos da personalidade encontram fundamento e coincidem, diversas vezes, com o princípio da dignidade da pessoa humana, na medida em que a personalidade se devolve no ser humano e toda pessoa é dotada, intrinsecamente, de dignidade, conforme a visão kantiana. Elimar Szaniawski (2005, p. 70) afirma que “o princípio da dignidade da pessoa humana consiste, pois, no ponto nuclear onde se desdobram todos os direitos fundamentais do ser humano, vinculando o poder público como um todo, bem como os particulares [...]”.

Adriano de Cupis destaca que, a partir da personalidade humana, desenvolve-se um conceito básico sobre o qual se apoiam os demais direitos, sendo o antecedente lógico e necessário, ante sua essencialidade, para que os demais direitos tenham um objeto realizável:

Existem certos direitos sem os quais a personalidade restaria uma susceptibilidade completamente irrealizada, privada de todo o valor concreto: direitos sem os quais todos os outros direitos subjetivos perderiam todo o interesse para o indivíduo – o que equivale a dizer que, se eles não existissem, a pessoa não existiria como tal. São esses os chamados “direitos essenciais” com os quais se identificam precisamente os direitos da personalidade. (De Cupis, 2004, p. 27)

Nota-se que existe a categoria dos direitos da personalidade, divididos didaticamente no meio acadêmico, para tutelar a própria personalidade humana. Todavia, outros direitos fundamentais são indispensáveis para a garantia do desenvolvimento da personalidade humana e, conseqüentemente, para proteção dos direitos da personalidade, dentre eles, o direito de propriedade e a segurança jurídica.

O que se quer demonstrar é que os direitos da personalidade devem ser analisados sob a égide de uma visão ampla, interconectando diversos princípios e outros direitos, e não apenas vislumbrado numa categoria jurídica única e distinta dos direitos fundamentais e de outros instrumentos e garantias constitucionais.

Em suma, os direitos da personalidade são prerrogativas individuais essenciais para que o mínimo da personalidade seja realizado, caso contrário todos os demais direitos seriam ineficazes por falta de objeto finalístico. De nada adiantaria a sistematização e normatização dos direitos da personalidade se não houvesse a devida proteção e reparação nos casos necessários. Urge que se tenham mecanismos eficientes para a tutela desses direitos, como a garantia do direito de propriedade calcada na segurança jurídica.

3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS TERRAS DEVOLUTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO NO PONTAL DO PARANAPANEMA

A segurança jurídica das ocupações do solo, urbano ou rural, é tema intransponível para o aperfeiçoamento econômico-social no Brasil. É fato notório que não há uma condição satisfatória de ordenamento do solo brasileiro, seja no campo ou nas cidades. Grilagem de terras, titulação duplicada e sobreposta no meio rural, compra e venda de imóveis sem registro, a crescente ocupação de áreas públicas, a favelização, dentre outros, são exemplos de conhecidos da sociedade brasileira de problemas fundiários que geram enorme insegurança jurídica.

de quase 1 (um) milhão de habitantes, localizados no Pontal do Rio Paranapanema, na divisa com os Estados do Paraná e Mato Grosso do Sul (São Paulo, IGC, 2007).

O direito de propriedade dos bens estatais é calcado na Constituição Federal e nas leis, de forma que, por ora, apesar de ser extremamente salutar e indicado, não há obrigatoriedade da inserção, nos registros de imóveis, das áreas públicas com matrículas próprias e descrição pormenorizada dos imóveis.

O Estado de São Paulo, por exemplo, ainda não sabe, com precisão, o número bens de seu domínio, bem como os que estão em nome de seus órgãos, autarquias e diversos entes que controla. A fim de contornar esse problema, o Conselho Superior da Magistratura de São Paulo vem exigindo, para que seja possível registrar as desapropriações de imóveis rurais nas serventias imobiliárias, o georreferenciamento, com certificação no INCRA, para plena especialização dos bens com delimitação perfeita daquilo que compõe o patrimônio estadual.

Torna-se irrelevante a desapropriação ser modo de aquisição originária, pois a ideia central do órgão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo é impedir o desconhecimento das áreas estaduais, pautada no aspecto premente da especialização objetiva das áreas desapropriadas, mediante a certificação das áreas no INCRA, com escopo de evitar sobreposição e criar um cadastro administrativo dessas áreas em nível nacional.

Nesse sentido, a ementa a seguir corrobora tal assertiva, ao dispor sobre a necessidade de georreferenciamento, e certificação no INCRA, de áreas rurais desapropriadas para o Estado de São Paulo, que servem para os dispositivos de atendimento ao usuário em rodovias concessionadas: “Registro de imóveis - desapropriação - rodovia em imóvel rural - aquisição originária da propriedade - área desapropriada georreferenciada - necessidade de certificação pelo Incra - apelação não provida” (São Paulo, CSMSP, 2023).

Em relação às terras devolutas, somente neste século houve um controle efetivo sobre ações discriminatórias em trâmite, suas fases, andamentos processuais com o controle registral sobre, a fim de garantir o controle efetivo sobre a legalidade das ocupações e eventual titulação dominial.

O Estado, por diversos motivos, como aspectos políticos, falta de recursos, imbróglis sociais, grupos de pressão, dentre outros, deixou de promover as devidas discriminações ou, quando o fez, não as levou a cabo para registrá-las e garantir a

segurança jurídica desses imóveis. Ressalta-se que não haverá fixação do homem no campo, sem se estabelecerem parâmetros justos, voltados aos aspectos socioeconômicos, e não apenas sociais como querem alguns.

A segurança jurídica, o bom senso e espírito de justiça são aspectos indissociáveis da estabilidade e crescimento econômico na região do Pontal do Paranapanema, pois, caso não seja possível comprovar a propriedade plena, válida, segura e eficaz dos imóveis, jamais haverá estabilidade econômica com a possibilidade de desenvolvimento da personalidade humana dos habitantes do oeste paulista.

3.1 Aspectos Gerais dos Bens Públicos, suas Características e as Terras Devolutas

A doutrina diverge quanto à classificação dos bens públicos. Tal assunto não será objeto do presente estudo, mas tão somente é realizada uma análise geral a fim de nortear a argumentação a respeito das terras devolutas e sua regularização como meio de proteção à personalidade humana.

Os bens públicos devem servir, ao menos em tese, à sociedade. A partir da destinação desses bens é que a classificação legal é realizada. Dispõe o Código Civil, a partir do seu art. 98, a respeito da classificação dos bens, conforme infratranscrito:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

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

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem. (Brasil, 2024a)

Optou o legislador em classificar os bens públicos no Código Civil, ao invés de outros diplomas legislativos que tratariam especificamente sobre o tema. A expressão “bens públicos” é utilizada para designação dos bens pertencentes a entes estatais, com o objetivo de atender ao interesse público, incidindo normas especiais (prerrogativas) que não se aplicam aos bens particulares (Luca, p. 37).

Numa análise simplista sobre a classificação legal dos bens, os de uso comum são aqueles para uso de todos, sem maiores condições, ou estariam, no mínimo, colocados à disposição de todos, como as praias, podendo, todavia, ser utilizados mediante retribuição. Os bens de uso especial são aqueles atrelados a uma utilização específica do Estado, em sua função típica e colocado à disposição da população, não para uso direto, mas para servi-la. Assim, em ambas, o bem público serve a população, de uma forma direta ou não. Cumpre sua função de ser público.

Já os bens dominicais, foco do presente estudo, são os de titularidade estatal que não se enquadram como de uso comum do povo, nem estão afetados ao uso direto da máquina pública. Constituem patrimônio do Estado, entenda-se, bem particular e, portanto, cumpridas as determinações legais, seriam alienáveis. Sua classificação faz-se de forma excludente pela doutrina tradicional, de maneira que, se não são de uso comum do povo, nem de uso especial, são dominicais. Estes bens, sejam móveis ou imóveis, não constituem instrumento efetivo de utilização estatal, nem satisfazem a coletividade de forma direta ou indireta que seja. Pode-se afirmar, inclusive, que os bens dominicais se destinam a assegurar rendas ao Estado, em oposição aos demais bens públicos, que são afetados a uma destinação de interesse geral.

Dentre as características tradicionais dos bens públicos, a doutrina e legislação há muito tempo prestigiam o bem público com as cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade, impenhorabilidade e não oneração.

A inalienabilidade tem como pressuposto que estes bens não podem ser alienados livremente. Vale-se do termo alienação por abranger, de forma ampla, diversas formas de transmissão, seja venda, doação, permuta, dentre outras, sem um procedimento próprio, típico da administração pública, a exemplo da licitação. A legislação estabelece condições e procedimentos especiais para a alienação dos bens, quer móveis ou imóveis. Decorre, por pressuposto lógico, que os bens públicos não podem ser penhorados, embargados, reivindicados e onerados.

Outra característica lógico-decorrente da inalienabilidade é a “não onerabilidade” por não existir direitos reais de garantia sobre coisas públicas. A impossibilidade de oneração é, portanto, uma subespécie da inalienabilidade, ou mesmo da impenhorabilidade. Assim, os bens públicos não podem ser objeto de fruição por terceiros, gravados com ônus reais, nem objeto de qualquer outro direito real quer os tipificados no Código Civil ou legislação esparsa (Cretella Júnior, 1984, p. 419-422).

Conforme já asseverado e positivado nos arts. 100 e 101 do Código Civil, para qualquer alienação ou eventual oneração, o ente político titular deverá submeter-se à aprovação do Poder Legislativo para onerar, ou impor qualquer das modalidades de direito real em espécie. Se autorizado pelo Poder Legislativo, o bem público (principalmente se for um bem dominical) pode ser alienado ou onerado.

Pela imprescritibilidade, os bens públicos são protegidos de serem sujeitos à usucapião. Destarte, não há a possibilidade de se sujeitarem à prescrição aquisitiva, conforme a Constituição Federal, expressamente em seus arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único (Brasil, 2025a), e no próprio Código Civil, no art. 102 (Brasil, 2024a).

A impenhorabilidade também é uma decorrência lógica da inalienabilidade, de modo que o bem público é insuscetível de ser transferido a terceiros sem cumprimento de procedimento administrativo. Ademais, a penhora sobre os bens públicos não é apenas vedada, mas totalmente inútil, tendo em vista que, para se executar a fazenda pública, há procedimento especial, via precatórios, excetuando a forma convencional de execução civil dos bens dos devedores particulares.

As terras devolutas constituem espécie de bem público dominical. Sua origem está ligada à política de colonização do Brasil pelos portugueses. O chamado direito de conquista, que vigorava à época, deu aos portugueses o direito de domínio sobre as novas terras apossadas. As terras devolutas eram qualificadas, à época da Lei nº 601/1.850, como bens públicos. Estes bens não se encontravam afetados ao uso estatal, não sendo um bem, portanto, de uso especial. Trata-se de instituto genuinamente brasileiro, tanto em sua conceituação originária, como em seu desenvolvimento, hoje já centenário.

O Brasil sofreu grandes mutações em seu regime de terras desde sua descoberta. Pelo direito de conquista que vigorava à época, todas as terras aquém do Tratado de Tordesilhas pertenciam à Coroa Portuguesa. Para resumir a política de terras brasileiras, desde o período de “descoberta” do Brasil pelos portugueses até os dias atuais, Gustavo Elias Kallás Rezek leciona:

Sob um prisma jurídico, podemos dividir em cinco fases a história agrária brasileira: a) o Regime de Sesmarias – do descobrimento, em 1500, até a independência, em 1822; b) o Regime de Posses – de 1822 até 1850; c) o Regime da Lei de Terras – de 1850, até 1916; d) o Regime do Código Civil de 1916 – de 1917 até 1964; e) o Regime do Estatuto da Terra – de 1964 até o presente. (Rezek, 2007, p. 81)

A origem das terras devolutas adveio, portanto, da colonização portuguesa. Assim, as terras devolutas, na visão da doutrina clássica, são todas aquelas que, pertencentes ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não se acham utilizadas pelo Poder Público, nem destinadas a fins administrativos específicos. São bens públicos patrimoniais ainda não utilizados pelos respectivos proprietários (Meirelles, 2004, p.524).

A Lei nº 601/1850, em seu art. 3º, § 1º, definia as terras devolutas, à época:

Art. 3º São terras devolutas:

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

§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commissio 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 commissio, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei. (Brasil, 2019)

A Lei de Terras trouxe inúmeros institutos legais e a criação do termo "terras devolutas", além da instituição do registro paroquial, imprestável para comprovação da propriedade, conforme jurisprudência assentada do Superior Tribunal de Justiça, a proibição de doações gratuitas das terras e a obrigatoriedade na alienação das terras de forma onerosa.

Por meio da sobredita lei, foi criado o termo “terra devoluta”, com origem do latim *devolutum*, que significa terras abandonadas, ou provenientes das Sesmarias, em que os sesmeiros não cumpriram com as obrigações de cultivá-las, sendo terras não revalidadas - de acordo com Lei de Terras - que caíram em comisso e que, portanto, deveriam ser devolvidas ao Império.

Resumidamente, na época do Império, entendia-se como devoluta a gleba que não estivesse sendo empregada em algum uso público ou particular, não possuindo título legítimo de posse ou propriedade. Paulo Garcia define as terras devolutas como:

Em sentido genérico, terras devolutas são as que integram o patrimônio dos Estados, como bens dominiais. Em sentido restrito, são as terras que, tendo passado do domínio dos Estados, por força do artigo 64, da Constituição de 1891, não se achavam, em 1850, no domínio particular nem haviam sido objeto de posse por qualquer do povo. (Garcia, 1958, p. 156)

Podem-se conceituar, atualmente, as terras devolutas como as terras vazias, sem proprietário ou não afetadas a um fim específico, caracterizando-se por ser um bem disponível do Estado. Didaticamente, as terras devolutas são:

[...] a) as terras que não estão aplicadas a algum uso público nacional, estadual ou municipal; b) as que não estavam na posse de algum particular, com ou sem título, em 1850; c) as que não estão no domínio de um particular, em virtude de um título legítimo. [...] O que deve imperar sobre o assunto é a legislação anterior à Constituição de 1891. O que passou para o domínio dos Estados foram as terras devolutas. E, para sabermos quais eram estas terras, temos que nos reportar à legislação antiga. (Garcia, 1958, p. 157)

As terras devolutas pertenciam, historicamente, à União. Pela Constituição de 1891, em seu art. 64, foram transferidas para os Estados-membros e alguns destes as traspassaram, em parte, aos Municípios (Meirelles, 2004, p.524). Serão do Estado as terras devolutas que não pertencerem à União, sendo uma separação territorial residual, nos termos do art. 26, IV, da Constituição Federal de 1988.

Acerca dessas terras, que passaram ao patrimônio dos Estados-membros, era possível a disposição de acordo com a legislação civil e leis especiais, mas as Constituições de 1934 e de 1937 impuseram restrições à competência dos Estados por motivo de interesse geral, e, posteriormente, a Constituição Federal de 1946, para evitar abusos, veio a estabelecer que as concessões das terras superiores a 10.00 hectares passassem a ser aprovadas pelo Senado Federal, daí Themístocles Brandão Cavalcanti (1956, p. 158-161) defender que se trata de um regime de concessões de domínio privado dos Estados-membros, mas integrado a princípios de direito público e controle bem caracterizado.

Por expressa disposição constitucional, as terras do Pontal do Paranapanema são terras devolutas do Estado de São Paulo, sem destinação específica, cujo interesse da administração bandeirante não é sua manutenção como propriedade pública, por ser uma pauta antieconômica e que demandaria enormes investimentos estatais, sem uma previsão de produtividade ou contrapartida ao estado bandeirante.

A partir disso, o Estado de São Paulo promulgou a Lei nº 17.557, de 21 de julho de 2022, cuja finalidade é a regularização das terras devolutas ocupadas legitimamente no Oeste Paulista, a fim de garantir a segurança jurídica, o desenvolvimento econômico-social da região, a garantia do direito de propriedade e, principalmente, a dignidade da pessoa humana dos habitantes locais, com ampla e efetiva tutela da sua personalidade.

3.2 Regularização Fundiária do Pontal do Paranapanema – Aspectos da Lei Paulista N. 17.557 de 21 De Julho de 2022

O direito de propriedade é um mandamento constitucional, embasado no princípio da isonomia e que garante o pleno desenvolvimento e tutela dos direitos da personalidade. O famoso art. 5º da Constituição Federal (Brasil, 2025a) apregoa que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]”

É possível observar que a isonomia é o cerne da vida em sociedade, pela qual irradiam o direito à segurança e à propriedade, culminando com a proteção da dignidade da pessoa humana (um dos fundamentos da República Federativa do Brasil) e proteção de sua personalidade.

A partir da premissa de busca pela segurança jurídica e proteção à personalidade dos ocupantes das terras devolutas do Pontal do Paranapanema, o Estado de São Paulo promulgou a Lei nº 17.557, de 21 de julho de 2022, para assim tratar do tema:

Artigo 1º - Fica criado o Programa Estadual de Regularização de Terras, que autoriza a Fazenda do Estado a transigir e a celebrar acordos, judicialmente ou administrativamente, para fins de alienação, com vistas a prevenir demandas ou extinguir as que estiverem pendentes, em todas as fases dos seguintes processos:

I – discriminatórios;

II – reivindicatórios;

III – regularização de posses em terras devolutas.

Parágrafo único - Os acordos e transações previstos no "caput" deste artigo abrangerão os imóveis em processos descritos nos incisos I, II e III, não podendo implicar a transmissão, ao transigente ou a terceiros, de quaisquer áreas na posse da Administração Pública estadual. (São Paulo, 2022)

A aplicabilidade da supramencionada lei não legitima a invasão de terras ou ocupação irregular, tendo em vista que a situação fundiária do Pontal do Paranapanema

é singular e excepcional. Assim, não se está diante de invasão de terra pública, na medida em que os atuais proprietários/possuidores são terceiros de boa-fé que adquiriram os seus imóveis com base na fé pública dos registros imobiliários, embasados em transcrições, desde 1901 (Livro 3 – das Transcrições, inscritíveis até o ano de 1976, quando se deu a instituição do sistema de matrículas).

No início do século XX, houve um vício nas alienações e destaques de terras em uma transcrição contida em uma serventia oficializada à época, o que, por arrastamento, contaminou todas as demais transmissões, em nítida responsabilização do Estado, por se tratar de unidade administrativa componente de sua esfera de tutela. Em suma, ante a precariedade da época, possivelmente equívocos ou mesmo má-fé, diversas terras devolutas, devidamente transcritas, foram destacadas e vendidas separadamente, como se fossem de particulares. Aqui está a corroboração à inexistência de invasão no Pontal do Paranapanema, sem má-fé dos adquirentes posteriores que confiaram no conteúdo registral. O histórico pode ser compreendido a partir da publicação de uma matéria em um jornal local de Presidente Prudente, tamanha a importância do assunto para a região:

A ocupação histórica do Pontal do Paranapanema vem desde o ano de 1856, sendo o primeiro ocupante José Antônio Golveia, tendo ele constituído as terras da Fazenda Pirapó/Santo Anastácio. José Antônio Golveia foi sucedido por Joaquim Alves de Lima em 1861, e seus herdeiros, João Evangelista de Lima e sua mulher, permutaram o imóvel pela Fazenda Boa Esperança do Aguapehy, ocupada pelos permutantes Manoel Pereira Goulart e sua mulher. Esses últimos venderam parte das terras à Companhia dos Fazendeiros de São Paulo, que posteriormente a desmembrou e transferiu partes do imóvel até os atuais proprietários/possuidores. [...].

Pois bem, desde o ano de 1856 os antecessores dos atuais proprietários de imóveis rurais situados no Pontal do Paranapanema exercem a posse com donos (*animus domini*) sobre as terras, recolhendo os impostos e cumprindo com a função social das propriedades, são sucessores dos primitivos proprietários/possuidores, tanto da já citada Fazenda “Pirapó-Santo Anastácio”, como também da Fazenda “Baixios de Santo Inácio ou Três Ilhas”, entre outras.

O Estado de São Paulo, por entender haver vício no registro primitivo dos imóveis, vinha promovendo ações discriminatórias para declarar devolutas as terras do Pontal do Paranapanema, sendo que o litígio jurídico se arrasta por décadas, sem que haja uma definição segura sobre o problema, tendo a Justiça ora decidido em favor do Estado, ora em direção dos proprietários/possuidores. Fato é que a situação causa enorme insegurança jurídica. É de conhecimento público o caso de uma grande empresa do setor sucroalcooleiro que se instalou na região. No entanto, posteriormente, as suas terras foram declaradas devolutas e, na mesma condição, encontram-se várias outras empresas, ou seja, correndo o risco de serem desalojadas, no caso de imissão de posse em favor do Estado. A tensão que já era enorme e com as invasões ilegais dos chamados “movimentos sociais”, aumentaram ainda mais, colocando em risco milhares de empregos e a geração de divisas e de impostos ao erário, aumentando a pobreza e assombrando as pessoas de bem,

trabalhadores, empresários e investidores, prejudicando não só a imagem do Pontal do Paranapanema, mas também o seu desenvolvimento socioeconômico. (Vendramini, Flora, Lopes, 2023)

Dessarte, baseado numa cadeia filiatória viciada, originada a partir do final do século XIX e início do século XX, num infindável número de títulos e posteriores registros tabulares que, por conta da fatídica inércia estatal, fez a população crer que já estariam expurgados de vícios. Nada mais natural, já que um século faz com que a quarta geração de pessoas esqueça de qualquer origem.

Destaca-se que não se trata da primeira lei paulista que procurou regularizar a situação do Pontal do Paranapanema. Todavia, trata-se da lei com maior efetividade e concretização dos objetivos até o presente momento. É importante frisar que a competência para legislar na matéria de regularização fundiária de terras devolutas é do Estado-membro onde se localizam tais áreas, algo decantado desde a Constituição de 1891, conforme exposto acima.

O princípio fundamental é a consagração das competências entre as entidades federativas pautadas no predomínio do interesse, além da competência residual dos Estados-membros. Assim, além do incontroverso interesse local, a competência não outorgada a outros entes, sobre o assunto, aglutina a possibilidade de os Estados-membros legislarem sobre a matéria, sempre respeitando as normas gerais editadas pela União, no âmbito de sua competência.

A partir da ideia de observância do dever dos Estados-membros em relação às normas gerais promulgadas pela União, é importante destacar que não há, ao menos em tese, a violação às normas gerais de licitação. Deve-se isso porque o art. 76, I, h, da Lei nº 14.133/2021, autoriza a venda direta dos imóveis rurais aos seus ocupantes, para fins de regularização de área, dispensando a licitação:

Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

[...]

h) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; [...]. (Brasil, 2024b)

Nota-se que a Lei Paulista caminha no mesmo sentido da Lei Federal de licitações, regulando uma situação de premente interesse local, sem cooptar a competência federal no que tange à política nacional de reforma agrária ou outra norma nesse sentido. A norma bandeirante permite ao estado celebrar acordos, judicial ou administrativamente, para fins de alienação, com vistas a prevenir demandas ou extinguir as que estiverem pendentes.

Não obstante, o Partido dos Trabalhadores (PT) ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7326, sem julgamento até a presente data, contra lei do Estado de São Paulo que cria o Programa Estadual de Regularização de Terras (Lei nº 17.557/2022). A legenda entendeu que a supramencionada lei legítima e legaliza a atividade grileira em terras devolutas, portanto, públicas, além de facilitar a ocupação indevida desses bens.

O Partido também sustenta que a norma viola as políticas urbana, agrícola e de reforma agrária, previstas na Constituição Federal, e é incompatível com a função social da propriedade e o direito à moradia, além de não considerar regulamentações de proteção ambiental.

Além disso, o Partido ainda alega que a norma prevê renúncia de receita pelo Estado, pois define percentuais de descontos, baseados na fase processual da demanda (nunca inferior a 10% para ações não iniciadas) e do tempo de ocupação do imóvel. Contudo, é importante consignar que a lei estipula, em seu art. 3º, que o valor a ser pago da terra nua (portanto, trata-se de alienação onerosa, e não gratuita) deverá ser obtido pela média do valor de mercado por hectare constante da tabela oficial do Instituto de Economia Agrícola (IEA), da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, referente à região administrativa:

Art. 3º - Os acordos e transações a que se refere o programa instituído por esta lei, terão por objeto a alienação onerosa de terras devolutas ou presumivelmente devolutas, à pessoa natural e jurídica, mediante pagamento de preço, definido com base em percentual incidente sobre o valor da terra nua, no importe do valor médio por hectare, referente à respectiva região administrativa, constante da tabela oficial do Instituto de Economia Agrícola - IEA, da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios - APTA, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

§ 1º - O percentual a que se refere o "caput" deste artigo, nunca inferior a 10% (dez por cento), será calculado de acordo com as hipóteses e os parâmetros previstos no anexo desta lei, observada a fase processual da ação discriminatória ou da ação reivindicatória, de modo que deverá ser majorado o percentual de acordo com o estágio da fase processual nas respectivas ações judiciais, e reduzido de acordo com o critério da ocupação mansa e pacífica no tempo. [...]. (São Paulo, 2024)

Apesar das alegações de renúncia de receita, é importante frisar que as transmissões no Pontal do Paranapanema não são gratuitas e somente a Lei nº 17.557/2022 adotou o valor de mercado como parâmetro para fixação do preço, pois, nas demais tentativas, utilizou-se um valor de pauta, ou valor básico de recolhimento para o ITR ou IPTU, normalmente abaixo do valor de mercado, por política tributária.

Defende-se, por ora, que também não há qualquer ofensa à lei que institui o Plano Nacional de Reforma Agrária. Ao contrário, ambas as leis caminham juntas e em harmonia. Atualmente, no estado de São Paulo, o Instituto de Terras de São Paulo (ITESP) presta assistência técnica a 7.133 famílias, que vivem em 140 assentamentos rurais, distribuídos em 40 municípios, numa área de 153.539,52 hectares. A maior parte deles fica no Pontal do Paranapanema: 4.913 famílias, em 99 assentamentos, em 13 municípios, com área total de 120.201,17 hectares. A população total nos assentamentos situados no Pontal já chega a mais 20 mil pessoas (Vendramini, Flora, Lopes, 2023).

É importante ressaltar que a lei de regularização não exclui a possibilidade de se fazer a reforma agrária se o imóvel for considerado improdutivo, quando poderá ser desapropriado, de acordo com art. 184 da Constituição Federal, ante a supremacia das normas constitucionais. Outro ponto a ser debatido é, a rigor, a inexistência de renúncia de receita pela venda com desconto das terras, pois a alienação das terras devolutas, ou supostamente devolutas, não gera receita propriamente fiscal, já que não se trata de receita corrente, líquida, certa e exigível. Não é derivada de tributo, na medida em que estamos diante de receitas provenientes de transações ou acordos judiciais com vistas a prevenir demandas ou extinguir as ações pendentes.

Ademais, existe um propósito justo e de reparação história aos ocupantes dessas áreas, ante a regra geral da boa-fé daqueles (muitos na quarta ou quinta geração) que confiaram na segurança jurídica e publicidade dos registros públicos. Houve a realização de investimentos vultuosos, repartição de renda, empregos, sustentabilidade e responsabilidade ambiental ao longo das décadas.

Por se tratar de caso *sui generis*, derivado da aplicação da boa-fé dos adquirentes das terras devolutas lastreados em transcrições e matrículas viciadas, que ocuparam as áreas sem invasões ou grilagens, com investimentos na área por gerações familiares, não se vislumbra que a Lei Estadual nº 17.557/2022 e o Decreto nº 67.151/2022 tenham violado a Constituição Federal, cuja posição é fixada nesse sentido.

4 A PROTEÇÃO DA PERSONALIDADE HUMANA A PARTIR DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO PONTAL DO PARANAPANEMA: A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NAS TITULAÇÕES

O Direito é uno, inseparável, sopesável em suas diversas divisões, a fim de resguardar sua sistematicidade, coerência e aplicabilidade. As classificações dos direitos da personalidade seguem esta toada, com intuito de tornar a compreensão e estudos mais didáticos.

Os direitos da personalidade costumam ser divididos pela doutrina tradicional em direito geral da personalidade, sem divisões, atípico, como um único direito que emana da personalidade humana, e direitos da personalidade tipificados. Utilizar-se-á essa última classificação no presente tópico para compreensão da amplitude dos direitos da personalidade, tendo em vista o fracionamento da categoria em múltiplos tipos, com enfoque na temática da segurança jurídica e direito constitucional de propriedade no Pontal do Paranapanema.

Elimar Szaniawski (2005, p. 88) discorre acerca das diversas classificações dos direitos da personalidade, conforme sua tipicidade, em que alguns autores pulverizam essa enumeração por elencarem interesses e situações que, de alguma forma, constituem direitos subjetivos. Assim, valer-se-á da categorização híbrida dos direitos da personalidade, tanto como uma cláusula geral, assim como a análise de alguns subtipos direcionados ao caso concreto do Pontal do Paranapanema, com enfoque no direito à liberdade, como atributo indissociável da personalidade humana, subdivido em direito à liberdade contratual e comercial, direito à liberdade de trabalho, bem como o direito à profissão, direito ao patrimônio, direito à honra, à identidade pessoal e o direito à privacidade, todos diretamente interconectado à propriedade privada, inviolável e oponível a terceiros (Szaniawski, 2005, p. 89).

Pode-se evidenciar um dever estatal em regularizar o Pontal do Paranapanema, ante décadas de omissão, inclusive com atuação contrária para a perfeita e correta regularização da localidade. Verificam-se todos os requisitos de responsabilização do Estado nessa questão, já que, para a configuração da responsabilidade civil, há de existir a conduta do agente (serventia oficializada), o nexo de causalidade e o dano, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que oferta extrema lucidez e simplicidade

na explicação acerca dos elementos da responsabilidade civil objetiva do Estado no Recurso Extraordinário 176.564/SP:

[...] Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o *eventus damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva imputável a agente do Poder Público que tenha, nessa específica condição, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal. Precedentes. O dever de indenizar, mesmo nas hipóteses de responsabilidade civil objetiva do Poder Público, supõe, dentre outros elementos (*RTJ* 163/1107-1109, *v.g.*), a comprovada existência do nexo de causalidade material entre o comportamento do agente e o *eventus damni*, sem o que se torna inviável, no plano jurídico, o reconhecimento da obrigação de recompor o prejuízo sofrido pelo ofendido (Brasil, STF, 1998).

Os elementos que compõem a responsabilidade objetiva do Estado são: dano, nexo causal, conduta oficial comissiva ou omissiva do Estado (personificado no agente público, legisladores ou não), isto é, o agente estar atuando em sua função pública ou se valer do aparato estatal e a inexistência de qualquer excludente de ilicitude. A indenização é mensurada pela extensão do dano, conforme o art. 944 do Código Civil, cabendo, portanto, ao Estado, no poder-dever da autotutela, legitimada e corroborada pela Lei nº 17.557/2022, promover, de ofício, a reparação dos danos ocorridos pela falta de titulação da região e prevenir danos futuros, visivelmente potenciais, pois sua ação inicial, causada por uma serventia oficializada, ao longo das décadas ocasionou (nexo) danos às pessoas ante o direito à propriedade dos habitantes do Pontal do Paranapanema.

Para aqueles que entender não haver justo motivo no caso concreto para a reparação, alinhada à multifacetada classificação e constante evolução social e doutrinária dos direitos da personalidade, talvez a adoção da teoria da cláusula geral da personalidade humana (aspecto máximo e finalístico) permita compreender e legitimar a correta regularização fundiária no Pontal do Paranapanema por meio de subtipos que pavimentariam a chegada a esse fim, isto é, da proteção da personalidade humana.

A responsabilidade civil do Estado decorre não só de sua omissão, mas do registro inicial que desencadeou vícios nas diversas transcrições derivadas do ato inválido originário, atingindo a boa-fé das pessoas que adquiriram as terras e presunção de legitimidade registral. O vício na cadeia registral gerou a responsabilidade estatal, em razão das serventias, à época, serem oficializadas.

Todo ser humano, numa regra geral, por questão de sobrevivência e perpetuação da espécie, necessita da concretização do direito de propriedade fundado na segurança jurídica, com a devida proteção da vida humana. A vida desenvolve-se no corpo e este precisa ser cuidado, seja com uma alimentação decente, com a proteção contra intempéries climáticas, com a possibilidade de trabalho e retirada do sustento, dentre outros.

A partir desse raciocínio, a regularização fundiária urbana e rural, de terras devolutas, gerada pela Lei nº 17.557/2022, no Pontal do Paranapanema, garante a tutela da personalidade humana, mediante a reparação civil legislativa, ao permitir a segura e coerente titulação dos ocupantes. Isso porque o direito ao trabalho e à propriedade (incluindo o direito à moradia) não são apenas direitos sociais: mais do que isso, são direitos que protegem a própria personalidade humana, na medida em que permitem o desenvolvimento do ser humano e o protegem de forma ampla.

Deve ser ressaltada, ainda, a Teoria do Patrimônio Mínimo, também conhecida como Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo, pois toda pessoa tem direito a um patrimônio essencial, um conjunto de bens e recursos que garantem a sua subsistência digna e a efetivação dos seus direitos fundamentais, especialmente a dignidade humana:

[...]. De um lado, é a confirmação de que se trata de realidades distintas: o patrimônio, definitivamente, não integra a personalidade. /de outro, é proposta que visa à inversão do foco de interesse do direito: o patrimônio deve servir à pessoa, e, portanto, as situações subjetivas patrimoniais são funcionalizadas à dignidade da pessoa. É também, nessa direção, que se caminha ao tomar o Direito privado como garantia de acesso a bens, a partir da consciência do caráter instrumental das ferramentas jurídicas. (Fachin, 2006, p. 46).

A regularização fundiária visa a proteger o mínimo existencial do indivíduo, assegurando que uma parte essencial do seu patrimônio esteja "blindada", a partir do registro, contra a influência de terceiros, para atender às necessidades básicas.

Não se pode entender a regularização fundiária do Pontal do Paranapanema centrada somente em áreas rurais em grandes propriedades. Pelo contrário: a maioria das titulações é de pequenas propriedades rurais e de diversos lotes urbanos, com população de baixa renda que construiu seu tão sonhado lar e seu meio de viver há décadas (São Paulo, 2023).

Torna-se nítida a tutela da pessoa humana. Com o reconhecimento do direito de propriedade, condicionado a alguns requisitos legais (art. 7º da Lei nº 17.557/2022, dentre

outros), a autoestima, a honra, a imagem, a privacidade, a obtenção do sustento, principalmente para os produtores rurais (direito ao trabalho), o respeito à memória familiar (gerações pretéritas que foram ocupantes das áreas), são plenamente protegidos, evitando-se que o trabalho de décadas e as moradias construídas sejam destruídos, caídos no esquecimento, com enriquecimento ilícito do Estado e gere a desproteção das pessoas atingidas, inclusive com fluxos migratórios para reconstrução de suas vidas.

É salutar indicar que, apenas com o direito de propriedade devidamente reconhecido, é que haverá segurança jurídica e será possível a obtenção do financiamento habitacional para aquisição de moradias ou mesmo de financiamentos agrícolas para a produção de alimentos. No mesmo sentido, a propriedade reconhecida é condição básica para gerar investimento nas propriedades rurais, a partir da regularização de sua propriedade e serem, assim, liberadas as tomadas de crédito no sistema financeiro nacional. Sem segurança jurídica, e situados na informalidade, à margem do sistema registral, a população do Pontal do Paranapanema dificilmente conseguiria alavancar a produção local e até mesmo concretizar o tão sonhado direito de moradia, para aqueles que dependem da regularização de assentamentos a fim de adquirirem um lote urbano ou rural.

5 CONCLUSÃO

A constitucionalização do Direito Privado representa uma mudança estrutural no sistema jurídico brasileiro, exigindo que todos os seus institutos sejam interpretados e aplicados à luz dos princípios e valores consagrados na Constituição Federal de 1988.

As obrigações e a responsabilidade civil passaram a incorporar, de forma mais clara, vetores como a boa-fé objetiva, a função social e a reparação integral com base na dignidade da pessoa humana. Os cartórios extrajudiciais, outrora meramente técnicos, foram ressignificados como instrumentos de efetivação de direitos fundamentais, em especial por meio de sua atuação na regularização fundiária e na garantia da segurança jurídica.

No mesmo sentido, os direitos da personalidade adquiriram centralidade no ordenamento jurídico, exigindo do intérprete e do aplicador do direito uma postura ativa na tutela da integridade física, psíquica, moral e existencial do indivíduo. A regularização fundiária, por sua vez, deixa de ser apenas uma política de acesso à moradia e à terra,

passando a ser também um meio eficaz de concretização do direito à cidade, da inclusão social e da superação de desigualdades históricas.

Conclui-se que a integração entre Direito Privado e Constituição não apenas fortalece a proteção de direitos fundamentais nas relações entre particulares, mas também reafirma o compromisso do ordenamento jurídico com a construção de uma sociedade mais justa, solidária e igualitária, conforme os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

A partir da análise da situação local do Pontal do Paranapanema, dos bens públicos e das terras devolutas, bem como dos direitos da personalidade, pode-se concluir que há intrínseca ligação e dependência entre eles. A regularização fundiária nesse local demonstra seu papel de instrumento da tutela da personalidade humana quando possibilita uma moradia, no direito de desenvolver o trabalho, de produzir, dentre outros, numa proposta de instrumentalizar a tutela dos direitos da personalidade mediante o oferecimento de alicerces para que a pessoa humana se desenvolva de maneira digna, o que somente ocorrerá se houver um local permeado pela segurança jurídica sobre o direito de propriedade.

Sem embargos, a regularização fundiária do Pontal do Paranapanema e a titulação de seus ocupantes envolvem a garantia do direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, através da reparação civil legislativa promovida pelo Estado. Pode-se indagar que tal direito não constitui propriamente um direito da personalidade, porém, trata-se de um pensamento inverídico, pois não há como a personalidade humana se desenvolver sem uma moradia ou sem garantias da liberdade ao trabalho para os produtores rurais e, quiçá, àqueles que laboram em suas residências, nos casos de pequenos negócios, *home office*, empresários, dentre outros.

O direito à moradia pode “ser conceituado como prerrogativa da pessoa possuir um local seguro para repousar e promover atividades ligadas à dignidade. Deve-se enfatizar que a questão da dignidade permeia toda a história no que diz respeito à questão de moradia.” (Gomes; Santos, 2016, p. 196). Portanto, o direito à propriedade urbana e rural, com a certeza outorgada pela segurança jurídica, implica a proteção da dignidade da pessoa humana.

Ressalta-se que a regularização fundiária concretiza o direito de propriedade com segurança jurídica, em franco cumprimento do direito à moradia, direito à liberdade, direito ao trabalho, direito à privacidade, direito de propriedade, função social da

propriedade e dignidade da pessoa humana, medidas indispensáveis para o pleno exercício dos direitos da personalidade. Uma pessoa sem a garantia do direito de propriedade com segurança jurídica e a proteção do Estado, sem acesso à liberdade de trabalho, tem uma situação degradante, sem a perspectiva de solidez nas atividades e planos que fizer para sua vida e de sua família, colocando em risco os investimentos já realizados com obstáculo para os que virão.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as Terras Devolutas do Império. Brasília, DF: Gov.br, [2019]. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LIM&numero=601&ano=1850&ato=8350TPR9EeJRVT7f0>. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República, [2024a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, [2024b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). **Recurso Extraordinário 176.564/SP. RESPONSABILIDADE DO ESTADO - NATUREZA - POLICIAIS MILITARES - DILIGÊNCIA**. A responsabilidade do Estado é objetiva, pressupondo nexo de causalidade entre o fato ou serviço que lhe seja próprio e a ausência de dolo ou mesmo culpa por parte da vítima. Precedentes: Recursos Extraordinários nºs 179.147, 135.310, 130.764, 109.615 e 140.270, julgados na Segunda (os dois primeiros e o último) e Primeira (o terceiro e quarto) Turmas, relatados pelos Ministros Carlos Velloso, Maurício Corrêa, Moreira Alves, Celso de Mello e por mim, com acórdãos veiculados nos Diários da Justiça de 27 de fevereiro de 1998 (os dois primeiros), 7 de agosto de 1992, 2 de agosto e 18 de outubro de 1996, respectivamente. Responde o Estado por dano decorrente de diligência policial em que servidor policial militar haja atuado com negligência, vindo a ser baleado, por agente que deveria estar sob vigilância, colega de serviço. Hipótese concreta a extrapolar o risco, simples risco, resultante da atividade policial e a ensejar a responsabilidade do Estado no que "consequência lógica inevitável da noção de Estado de Direito" - Celso Antônio Bandeira de Mello. Recorrente: Estado

de São Paulo. Recorrido: Helena Maria Ramos do Nascimento e outros. Relator: Marco Aurélio, 14 de dezembro de 1998. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur110012/false>. Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário nº 842.846/SC**. Direito administrativo. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Dano material. Atos e omissões danosas de notários e registradores. Tema 777. Atividade delegada. Responsabilidade civil do delegatário e do estado em decorrência de danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções. Serventias extrajudiciais. Art. 236, §1º, da constituição da república. Responsabilidade objetiva do estado pelos atos de tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. Possibilidade. Recorrente: Estado de Santa Catarina. Recorrido: Sebastião Vargas. Relator: Min. Luiz Fux, 27 de setembro de 2019. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504507>. Acesso em: 30 maio 2025.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Tratado de Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro, São Paulo: Freitas Bastos, 1956, v. III.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado do domínio público**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

DE CUPIS, Adriano. **Os Direitos da Personalidade**. Campinas: Romana Jurídica, 2004.

FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

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

GOMES, Magno Federici; SANTOS, Ariel Augusto Pinheiro. Justiça social, desenvolvimento sustentável, direito fundamental à moradia e delegação legislativa disfarçada no Programa Minha Casa Minha Vida. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, PR, n. 25, p. 191-214, jul./dez. 2016. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/issue/view/N.%2025>. Acesso em: 17 mar. 2024.

LUCA, Carolina Baracat Mokarzel de. **Os Bens Públicos e o Registro de Imóveis**. São Paulo: Thomsom Reuters, 2022.

MARTINS, Ives Gandra; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coordenadores). **Tratado de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. I.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

PEREIRA, José Edgard Penna Amorim. **Perfis Constitucionais das Terras Devolutas**. Belo Horizonte: Ed Del Rey, 2003.

REZEK, Gustavo Elias Kallás. **Imóvel Agrário: Agrariedade, Ruralidade e Rusticidade**. Curitiba, PR: Juruá, 2007.

SÃO PAULO (Estado). **Conselho Superior da Magistratura de São Paulo**. Apelação Cível n. 1003617-38.2022.8.26.0047. Apelante: Concessionaria Auto Raposo Tavares S.A. (CART). Apelado: Oficial de Registro de Imóveis e Anexos da Comarca de Assis. Relator: Fernando Antonio Torres Garcia. São Paulo, 30 nov. 2023. Disponível em: <https://www.kollemata.com.br/desapropriacao-imovel-rural-rodovia-georreferenciamento-certificacao-pelo-incra.html>. Acesso em: 15 mar. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 17.557 de 21 de julho de 2022**. Dispõe sobre a criação do Programa Estadual de Regularização de Terras, nos casos em que especifica. São Paulo: [Diário Oficial Executivo], 2022. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2022/lei-17557-21.07.2022.html>. Acesso em: 15 mar. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Região Administrativa de Presidente Prudente**: mapa rodoviário regional. São Paulo: Instituto Geográfico e Cartográfico de São Paulo, 2007. Mapa color. Escala 1:850.000 Km. Disponível em: http://www.igc.sp.gov.br/produtos/mapas_rae54c.html?ra=9. Acesso em 15 mar. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Governo de SP promove maior entrega de títulos de terras no Pontal do Paranapanema. **São Paulo notícias**. São Paulo, 24 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/governo-de-sp-promove-maior-entrega-de-titulos-de-terras-no-pontal-do-paranapanema/>. Acesso em: 17 mar. 2024.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SZANIAWSKI, Elimar. **Direitos de Personalidade e sua Tutela**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

VENDRAMINI, S. Coraldino; FLORA, Miguel F. de Oliveira; LOPES, Renato Maurílio. A Constitucionalidade da Lei de Regularização Paulista. **O Imparcial**. Presidente Prudente, 07 de junho de 2023. Disponível em: <https://www.imparcial.com.br/noticias/a-constitucionalidade-da-lei-de-regularizacao-paulista,58895>. Acesso em: 16 mar. 2024.

Contribuição dos autores

Todos os autores contribuíram igualmente para o desenvolvimento deste artigo.

Disponibilidade dos dados

Todos os conjuntos de dados relevantes para as conclusões deste estudo estão totalmente disponíveis no artigo.

Como citar este artigo (APA)

Otero, C. S., & Oliveira, L. M. de. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO PONTAL DO PARANAPANEMA PARA PROTEGER AS PESSOAS, SUAS RELAÇÕES JURÍDICAS E DIREITOS DA PERSONALIDADE. Veredas Do Direito, e234036. <https://doi.org/10.18623/rvd.v23.n3.4036>