



FACULDADE BAIANA DE DIREITO

BRUNA PRADO DE CARVALHO

**USUCAPIÃO DE TERRAS DEVOLUTAS: UMA ANÁLISE SOBRE A
VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL E OS SEUS REFLEXOS NA EFETIVIDADE
DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL**

Salvador
2022

BRUNA PRADO DE CARVALHO

**USUCAPIÃO DE TERRAS DEVOLUTAS: UMA ANÁLISE SOBRE A
VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL E OS SEUS REFLEXOS NA EFETIVIDADE
DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL**

Artigo apresentado como requisito parcial
para obtenção do título de Especialista,
pelo Programa de Pós- Graduação em
Direito da Faculdade Baiana de Direito.

Salvador

2022

USUCAPIÃO DE TERRAS DEVOLUTAS: UMA ANÁLISE SOBRE A VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL E OS SEUS REFLEXOS NA EFETIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL

Bruna Prado de Carvalho

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar o preceito constitucional que veda a usucapião das terras devolutas, por meio de um estudo pautado na história da organização fundiária brasileira, e os seus reflexos na atualidade, além de uma análise sistêmica sobre a aplicabilidade da função social para a propriedade pública, na busca de uma maior eficiência do uso da terra rural e promoção da regularização fundiária.

Palavras-chaves: Bens dominicais. Terras devolutas. Função social da propriedade. Usucapião. Regularização fundiária.

1. INTRODUÇÃO

Atualmente é possível constatar que existe uma certa dificuldade dos órgãos estaduais na promoção de políticas públicas voltadas para a regularização de terras devolutas. Isso ocorre porque, a formação fundiária brasileira foi realizada de uma forma desordenada com repercussões que refletem nos dias atuais, diante da inexistência de um controle efetivo na identificação e discriminação dessas terras.

O princípio da imprescritibilidade dos bens públicos, juntamente com a origem dominial dos imóveis rurais que derivam da propriedade estatal decorrente da ocupação da colonização do Brasil, reverbera em uma grande insegurança jurídica para o particular que apenas detém a posse do imóvel rural, por um longo período no tempo, tornando-a produtiva e cumprindo com a sua função social.

Nesse cenário, o problema da presente pesquisa se desenvolve a partir de uma análise da aplicabilidade do princípio da função social da propriedade em

relação aos bens públicos, em detrimento da vedação constitucional da usucapião de bens dominicais, incluindo, portanto, as terras devolutas, previsto nos artigos 183, §2º e 191 da Constituição Federal/1988, bem como na Súmula nº 340 do Supremo Tribunal Federal – STF.

O presente artigo visa aprofundar a discussão sobre a possibilidade da usucapião de terras devolutas como mecanismo de promoção da regularização fundiária, em respeito a segurança jurídica, boa-fé e o direito fundamental a moradia.

O método utilizado por esta pesquisa foi o conceitual analítico, desenvolvido com um caráter multidisciplinar, pautada na literatura nacional. Assim, a pesquisa foi realizada a partir da natureza bibliográfica analítica, sobretudo na seara do Direito Constitucional, Direito Agrário, Direito Civil e Direito Administrativo, sem prejuízo de outros que se apresentaram úteis para a obra.

Para o desenvolvimento do trabalho, ocorreu a divisão em cinco seções, além da introdução e das considerações finais. Na primeira foi tratado do contexto histórico da formação fundiária do Brasil. Já na segunda foi trabalhado a classificação das terras devolutas, mediante uma análise da construção doutrinária, bem como das mudanças legislativas, até a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Na terceira seção, buscou-se aprofundar o estudo sobre o princípio da função social da propriedade e a sua aplicabilidade para os bens públicos. A quarta, por sua vez, foi tratado sobre a usucapião e a sua contextualização, a partir dos tipos vigentes no ordenamento jurídico.

Por fim, na última seção foi realizada a correlação entre a usucapião de terras devolutas e o princípio da função social do bem público, tendo como finalidade a promoção da regularização fundiária, mediante análise da legislação, doutrina e jurisprudência.

2. A FORMAÇÃO FUNDIÁRIA DO BRASIL

O início da ocupação do território brasileiro se deu a partir da colonização pela Coroa Portuguesa, em que Dom João III, rei de Portugal, entre os anos de 1531 e 1536, dividiu o território em quatorze capitanias hereditárias, ou seja, a

terra era entregue aos capitães, que tinham autoridade tanto jurídica como administrativa dentro de sua área.¹

Esse sistema adotado por Portugal, se assemelhava ao regime de senhorios feudais existente na Península Ibérica, isso porque, os capitães, além de terem a terra para o uso exclusivo, “possuíam jurisdição sobre toda a sua capitania, podendo conceder em sesmarias as terras virgens.”²

O sistema de capitanias hereditárias não durou muito tempo em virtude da sua ineficiência. Em 1549, a Coroa Portuguesa fundou o Governo Geral da Colônia do Brasil, com sede em São Salvador da Bahia, tendo como o primeiro governador o Tomé de Souza, responsável por decidir sobre a concessão das glebas de sesmarias. No mencionado ano houve a criação do Registro Geral das Sesmarias, que consistia em um arquivo para constar as cartas de doação já outorgadas, bem como as que estavam em trâmite de concessão pela Coroa Portuguesa.³

Segundo Roberto Moreira as sesmarias consistiam “nos lotes de terras abandonadas ou incultadas cedidas pelos reis lusitanos a determinadas pessoas que resolveram cultivá-las”⁴. Esse regime se iniciou em Portugal em 1375, com o objetivo de solucionar a crise agrícola e de abastecimento de alimentos, ocasionado pelo abandono das terras.

Durante o período colonial, as sesmarias foram o meio predominante de aquisição legal de terras, mas destinada a uma pequena parcela da população, tendo em vista que esse direito era concedido para elite, cabendo aos pobres a ocupação de pequenas glebas de terras.

No Brasil, o regime das sesmarias consistia na doação de glebas de terras para particulares, tendo como condições o seu cultivo e o seu povoamento no prazo de cinco anos. Após esse período, se fosse confirmado o cumprimento das condições, era conferido o título definitivo de domínio sobre as terras. Em caso de descumprimento, as terras poderiam retornar para o domínio da Coroa

¹ REZEK, Gustavo Elias Kallás. Imóvel Agrário. Curitiba: Ed. Juruá, 2011, p. 83.

² Ibidem, p. 84.

³ Ibidem, p. 86.

⁴ ALNEIDA, Roberto Moreira de. Sesmarias e terras devolutas. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 40, n. 158, p. 309-317, abr./jun. 2003.

Portuguesa, isto é, as terras eram devolvidas para o domínio público, sendo o início da conceituação de terras devolutas.

O período do sistema das sesmarias perdurou até o início do século XIX, tendo em vista que D. Pedro I, em 17 de julho de 1822 editou a resolução do Reino nº 76, ratificada pela provisão de 22 de outubro de 1822, com a decretação da suspensão a concessão de sesmarias, até a ulterior convocação da assembleia geral, Constituinte e Legislativa.⁵

Assim, se iniciava uma nova fase no Brasil, conhecido como sistema de posses, marcado por um vazio legislativo fundiário, que corresponde ao período da suspensão das concessões das sesmarias até a edição da Lei de Terras do Império em 1850.⁶

Nesse novo sistema, diferente do regime sesmarial, o posseiro primeiro deveria cultivar a terra, tornando-a produtiva, para então receber o título por parte do Estado. Em outras palavras “a posse beneficia a exploração efetiva do imóvel, justificando a existência de uma futura propriedade, dentro dos limites concretos da possibilidade de exploração atribuída a determinado cultivador.”⁷

Conforme já mencionado, em 18 de setembro de 1850 foi editada a Lei nº 601, também conhecida como Lei de Terras. Ela foi elaborada para solucionar as diferentes situações jurídicas que existiam à época.⁸

Para tanto, a Lei de Terras disciplinou as seguintes medidas: as terras devolutas apenas poderiam ser compradas; previsão e delimitação da faixa de fronteira obrigatória para a segurança nacional; legitimação das sesmarias concedidas com cultivação; foi regulamentado o procedimento administrativo de discriminação de terras; criação do registro de terras pelo império; legitimação da posse para titulação da propriedade, ou seja, a conferência do domínio pleno; dentre outras medidas.⁹

⁵ ARAÚJO, Ionnara Vieira, Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega. Apropriação de terras no Brasil e o instituto das terras devolutas. RFD-Revista da Faculdade de Direito da UERJ, Rio de Janeiro, v. 1, n. 19, jun./dez. 2011.

⁶ REZEK, Gustavo Elias Kallás. Imóvel Agrário. Curitiba: Ed. Juruá, 2011, p. 91.

⁷ Ibidem p. 91.

⁸ Ibidem, p. 91.

⁹ Ibidem, p. 93.

Sobre o registro de terras do império, as certidões eram fornecidas pelo vigário da Paróquia, que ficou popularmente conhecido como os “registros paroquias”, que não eram considerados como títulos de domínio, possuindo uma finalidade meramente estatística, regulamentados pelo Decreto 1.318 de 1854, nos artigos 91 à 107.¹⁰

No período do Brasil Republicano, não ocorreram grandes mudanças na organização fundiária. A Constituição Republicana de 1891, salvaguardava o direito de propriedade, não fazendo referência a destinação agrária do imóvel, permitindo a usucapião apenas por utilidade pública, por meio de indenização prévia.

A partir do modelo federativo republicano, foi dada a competência para os Estados em relação as terras devolutas situadas em seu território, sendo de domínio da União apenas as terras que fossem indispensáveis para a defesa de fronteiras, para construções militares e para as ferrovias. Cada Estado passou a legislar sobre a matéria, porém sempre próximo ao disposto na Lei de Terras de 1850.¹¹

O marco legislativo da propriedade privada se deu com o Código Civil Brasileiro de 1916, pautado no liberalismo político e econômico, passou a ser obrigatório o registro dos títulos de venda de terras devolutas.

3. A CLASSIFICAÇÃO DAS TERRAS DEVOLUTAS E AS SUAS REPERCUSSÕES JURÍDICAS

O conceito de terras devolutas foi desenvolvido no decorrer da história, no Império consistiam nas terras devolvidas, é dizer, as glebas que eram concedidas em sesmarias que não foram cumpridas as obrigações de cultivo ou moradia habitual, regressavam para a Coroa Portuguesa.

¹⁰ BRITO, Haroldo Baptista. Usucapião de Terras Devolutas, em Zona Rural, de Qualquer Medida, Diante da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2017, p. 43.

¹¹ CHIAVARI Joana, Cristina Leme Lopes, Daniela Marques, Luiza Antonaccio e Natália Braga. Panorama dos Direitos de Propriedade no Brasil Rural: Legislação, Gestão Fundiária e Código Florestal. 2016 Disponível em: <<https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/panorama-dos-direitos-de-propriedade-no-brasil-rural-legislacao-gestao-fundiaria-e-codigo-florestal/>> Acesso em 21/03/2022.

Com a Lei de Terras de 1850, no período republicano, as terras ocupadas poderiam ser consideradas como terras devolutas, desde que não pertencesse a um particular, conforme disposto em seu artigo 3º¹²:

Art. 3º São terras devolutas:

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

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

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

§ 4º As que não se acharem ocupadas por posses que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por essa lei.¹³

Nesse sentido, Ruy Cirne Lima, a partir da mencionada Lei definiu terras devolutas como:

São terras devolutas (tornou-se possível dizê-lo): 1) as que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias ou outras concessões do governo geral ou provincial, não incursas em comisso, por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura; 2) as que não se acharem dadas por sesmarias ou outras concessões do governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por lei; 3) as que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas pela lei; 4) as que não se encontrarem aplicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal (art. 3)¹⁴.

Mais a adiante, quase um século após a promulgação da Lei de Terras, foi tratado sobre terras devolutas, no Decreto nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, ao conceituar bens da União, em seu artigo 50:

Art. 50 – São devolutas, na faixa de fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprias nem aplicadas a algum uso público federal, estadual territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado:

a) por força da Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850, Decreto n. 13.218, de 30 de Janeiro de 1854, e outras leis, decretos gerais, federais e estaduais;

¹² ARAUJO, Ionnara Vieira, Regularização Fundiária e Terras Devolutas. Revista da Faculdade de Direito da UFG, Goiânia, v. 33, n. 2, p. 112/127, 2010. DOI: 10.5216/rfd.v33i2.9861. Disponível em: < <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/9861>>. Acesso em: 22 mar. 2022.

¹³ BRASIL. LEI No 601, DE 18 DE SETEMBRO DE 1850. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm>. Acesso em: 27 mar. 2022.

¹⁴ LIMA, Ruy Cirne. Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas. São Paulo: Secretaria de Estado e Cultura, 1991, p. 66.

b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados;

c) em virtude de lei ou concessão emanada de governo estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites;

d) em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada;

e) por se acharem em posse contínua e incontestada com justo título e boa-fé, por termo superior a 20 (vinte) anos;

f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa-fé; g) por força de sentença declaratória proferida nos termos do art. 148 da Constituição Federal de 10 de Novembro de 1937.

Parágrafo único: A posse a que a União condiciona a sua liberalidade não pode constituir latifúndio e depende do efetivo aproveitamento e morada do possuidor ou do seu preposto, integralmente satisfeitas por estes, no caso de posse de terras situadas na faixa de fronteiras, as condições especiais impostas na lei¹⁵.

Com o Decreto- Lei de 1.164, de 1º de abril de 1971, foi regulamentado que as terras devolutas indispensáveis para a segurança nacional e ao desenvolvimento nacional, situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, consistiam em bens da União. O Decreto de Lei nº 2.375/87 revogou o anterior, contudo, manteve as terras devolutas como pertencentes a União.

Já na Constituição Federal de 1988 determinou em seu art. 20, inciso II que são bens da União “as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental”¹⁶, sendo o restante pertencente aos estados.

Celso Antônio Bandeira de Mello define terras devolutas “como sendo as que dada a origem pública da propriedade fundiária no Brasil, pertencem ao Estado – sem estarem aplicadas a qualquer uso público”.¹⁷

O doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, assim como a doutrina majoritária, classifica as terras devolutas como natureza jurídica de bens públicos dominicais:

¹⁵ BRASIL. Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760compilado.htm>. Acesso em: 27 mar. 2022.

¹⁶ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 mar. 2022.

¹⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo. Malheiros Editores, 31. ed. 2013, p. 938.

As terras devolutas fazem parte do domínio terrestre da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e, enquanto devolutas, não tem uso para serviços administrativos. Por serem bens patrimoniais com essas características, tais áreas enquadram-se na categoria dos bens dominicais.¹⁸

Segundo Maria Sylvia Zanella de Pietro, as terras devolutas integram a categoria de bens dominicais, tendo em vista a ausência de destinação pública, portanto, são disponíveis¹⁹.

O autor Dirley da Cunha Júnior, faz uma distinção entre terras públicas e terras devolutas, segundo o autor a primeira constitui o gênero, e a segunda representa uma espécie. As terras públicas *lato sensu* representam todas aquelas, determinadas ou determináveis, que pertencem a administração pública, e que integram, portanto, o patrimônio público, incluindo, por sua vez, as terras devolutas.²⁰

Assim, as terras devolutas só podem ser consideradas como terras públicas *stricto sensu* depois de serem discriminadas, pois serão determinadas²¹. A discriminação de terras devolutas pode ser realizada por meio de ação administrativa ou judicial, e consiste no procedimento em que o Estado buscará estreimar o domínio público do particular.

A necessidade da ação discriminatória, se justifica porque a devolutividade da terra não se presume, tendo em vista que cabe ao poder público provar a condição de terra devoluta, conforme entendimento jurisprudencial:

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

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

¹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27^o. Ed. Ver., ampl. e atual. até 31/2/2013. São Paulo: Atlas, 2014, p. 1223

¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33^a Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 1625.

²⁰ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Direito Administrativo. 15^a Ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 433.

²¹ *Ibidem*, p. 433.

James Gomes Pereira, Jul. 28/09/2010, 2ª. Câmara Especializada Cível. TJPI, AC 200900010006984 PI, Rel. Des. José James Gomes Pereira, Jul. 28/09/2010, 2a. Câmara Especializada Cível.²²

CIVIL. USUCAPIÃO. ALEGAÇÃO, PELO ESTADO, DE QUE O IMÓVEL CONSTITUI TERRA DEVOLUTA. A ausência de transcrição no Ofício Imobiliário não induz a presunção de que o imóvel se inclui no rol das terras devolutas; o Estado deve provar essa alegação. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial não conhecido.²³

A falta de registro da propriedade junto ao cartório de Registro de Imóveis não gera a presunção de que se trata de terras públicas. Sendo assim, as devolutas só podem ser destinadas após o procedimento da ação discriminatória seja pelo procedimento administrativo ou judicial.

Nesse contexto, considerando que as terras devolutas são classificadas como bens públicos, segundo a previsão constitucional não podem ser objeto de usucapião, conforme os artigos 183, § 3º, e 191, parágrafo único, também vedado no artigo 102 do Código Civil/2002, sendo considerados, portanto, imprescritíveis, não padecem de alterações jurídicas da propriedade em função do lapso temporal.

Antes mesmo da Constituição Federal esse já era o entendimento do Supremo Tribunal Federal, de acordo com a Súmula nº 340: “Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.”²⁴

Sobre essa vedação, autores como Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosendal, ponderam o seguinte:

O legislador foi radical ao deixar claro que a impossibilidade de usucapião atinge todos os bens públicos, seja qual for a natureza ou a finalidade. Em termos processuais, haveria a extinção do processo sem a resolução do mérito por impossibilidade jurídica, pois o imóvel

²² AC: 200900010006984 PI, Relator: Des. José James Gomes Pereira, Data de Julgamento: 28/09/2010, 2a. Câmara Especializada Cível. Disponível em: <<https://tj-pi.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16532690/apelacao-civel-ac-200900010006984-pi>>. Acesso em: 24 abr. 2022.

²³ Resp. 113255 Relator: Des. Ari Pargendler, Data de Julgamento: 10/04/2000, Terceira. Turma, DJU: 8.5.2000. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/355960/recurso-especial-resp-113255-mt-1996-0071431-2>>. Acesso em: 24 abr. 2022.

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula n.º 340. Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião. Imprensa Nacional, 1964, p.149

não seria suscetível de aquisição e, conseqüentemente, de usucapião²⁵.

Apesar de se tratar de um tema consolidado pela Constituição Federal, a doutrina não é pacífica com esse entendimento, e defende a possibilidade da usucapião de terras devolutas, a partir de uma análise sistêmica e histórica, pautada na aplicabilidade da função social dos bens públicos.

4. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL E A SUA APLICABILIDADE AS TERRAS DEVOLUTAS

O direito a propriedade está garantido na Constituição Federal, no seu artigo 5º, inciso XXII, com status de direito fundamental, o qual apresenta algumas limitações, dentre elas a necessidade do cumprimento da sua função social.

A função social da propriedade consiste em um princípio que visa adequar o direito de propriedade sob o viés da coletividade, isto é, os poderes de usar, gozar, dispor e de perseguir o bem (direito de sequela), é limitado ao cumprimento da sua funcionalidade, conforme preceituam Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosendal:

Enfim, a função social se dirige não só à propriedade, aos contratos e à família, mas à reconstrução de qualquer direito subjetivo, incluindo-se aí a posse, como fato social, de enorme repercussão para a edificação da cidadania e das necessidades básicas do ser humano.²⁶

O artigo 186 da Constituição Federal/1988, assegura que a função social da propriedade rural é cumprida quando são respeitados os seguintes requisitos: “I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.”²⁷

No mesmo sentido o Estatuto da Terra, no seu artigo 2º, § 1º assegura que a propriedade rural deve cumprir a sua função social. Assim, a partir de uma interpretação sistêmica é possível destacar que a função social está atrelada a

²⁵ FARIAS, Cristiano de ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil: Direitos Reais, v. 4. 11. ed. São Paulo. Editora Atlas, 2015, p. 342.

²⁶ Ibidem, p. 11.

²⁷ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 mar. 2022.

quatro requisitos, quais sejam: aproveitamento do solo, sustentabilidade, responsabilidade no uso da terra e respeito as normas trabalhistas.²⁸

Em caso de descumprimento da função social, o particular está sujeito a sanções, dentre elas é possível destacar a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, mediante indenização em títulos da dívida agrária, nos termos do artigo 184 da Constituição Federal/1988.

O constituinte ao vincular o uso da propriedade ao exercício da sua função social, não fez distinção sobre a titularidade dos bens, sendo assim tanto o particular quanto o poder público devem tomar medidas para o seu efetivo cumprimento.²⁹

Nesse sentido, a autora Cristiana Fortini coaduna com o entendimento de que os bens públicos também devem cumprir com a função social:

A Constituição da República não isenta os bens públicos do dever de cumprir função social. Portanto, qualquer interpretação que se distancie do propósito da norma constitucional não encontra guarida. Não bastasse a clareza do texto constitucional, seria insustentável conceber que apenas os bens privados devam se dedicar ao interesse social, desonerando-se os bens públicos de tal mister. Aos bens públicos, com maior razão de ser, impõe-se o dever inexorável de atender à função social.³⁰

É sabido que o Estado possui a prerrogativa de ter em seu domínio bens dos quais possa dispor quando for necessário, considerando, inclusive a sua soberania nacional. No que concerne aos bens dominicais, dentre eles as terras devolutas, se faz necessário que o Estado tenha uma gestão eficiente sobre essas terras, em observância a sua função social da propriedade, considerando o risco de acúmulo de patrimônio estatal.

5. USUCAPIÃO: UMA ANÁLISE DO INSTITUTO JURÍDICO

A usucapião consiste no modo de aquisição originária da propriedade, por meio da posse prolongada no tempo e qualificada de acordo com os requisitos previstos na legislação. Essa ação passou a ser regulamentada de forma mais

²⁸ RIZZARDO, Arnaldo, Direito do Agronegócio. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 139.

²⁹ PIRES, Cristiano Tolentino. Usucapião de Terras Devolutas: uma (re)leitura dos artigos 183, §3º e 191, parágrafo único da Constituição da República a partir da função social dos bens públicos. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Pontifícia Católica de Minas Gerais, 2014, p 77

³⁰ FORTINI, Cristiana. A Função Social dos Bens Públicos e o Mito da Imprescritibilidade. Revista Brasileira de Direito Municipal, Belo Horizonte, ano 5, n. 12, p. abril/junho, 2004

precisa no Código Civil de 1916, e após a Constituição Federal de 1988, ganhou relevância constitucional, também com previsão no Código Civil de 2002.

O instituto da usucapião se faz presente no ordenamento jurídico, com o fito de resolver o problema da ausência do registro imobiliário, para os casos em que a posse se prolonga no tempo. Em outras palavras, Caio Mário da Silva Pereira leciona que a “usucapião é aquisição da propriedade ou outro direito real pelo decurso do tempo estabelecido e com observância dos requisitos instituídos em lei.”³¹

São várias as modalidades de usucapião previstas em nossa legislação, contudo, independentemente do tipo são exigidos quatro requisitos para que seja conferido o direito, quais sejam: sujeito, coisa hábil, posse e tempo.

O primeiro ponto a ser tratado é que a posse deve ser *ad usucapionem*, isto é, corresponde a posse com intenção de se tornar dono. De outro lado, a posse tem que ser mansa e pacífica, bem como tem que ser exercida de forma contínua por um tempo duradouro, que pode variar de cinco a quinze anos a depender da espécie de usucapião.

De acordo com o ordenamento jurídico brasileiro são três as espécies de usucapião dos bens imóveis: a usucapião extraordinária, a usucapião ordinária e a usucapião especial ou constitucional (rural ou urbana).

A usucapião ordinária e extraordinária, estão regulamentadas nos artigos 1.238 a 1.244 do Código Civil/2002. A primeira tem como prazo para sua caracterização dez anos de posse de forma contínua e incontestada, no caso do possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual ou que nele tenha realizado investimentos de interesse social e econômico.

Já a usucapião extraordinária tem como prazo para aquisição da propriedade quinze anos de forma ininterrupta e sem oposição, independentemente de justo título e boa-fé, sendo que o legislador reduziu o prazo para dez anos se o possuidor tiver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou tenha realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

³¹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições do Direito Civil. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2015. p. 117

No que diz respeito a usucapião especial rural, o artigo 191 da Constituição Federal/1988, elenca os seguintes requisitos: possuir imóvel em área rural não superior a cinquenta hectares, por cinco anos de posse ininterrupta e sem oposição, tornando-a produtiva por seu trabalho e de sua família, tendo estabelecido nela a sua moradia, sendo que o parágrafo único do mencionado artigo, disciplina que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

A usucapião urbana está regulamentada no artigo 183 da Constituição Federal/1988, e foi reproduzido no artigo 1.240 do Código Civil de 2002, sendo que deverá o possuidor ter como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, de forma ininterrupta, mansa e pacífica, destinada à sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

6. USUCAPIÃO COMO FORMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes. Ela corresponde a uma importante ferramenta diante dos dilemas enfrentados pela sociedade moderna quanto ao planejamento e ocupação dos espaços rurais.

Em outras palavras, define o autor Michel François Drizul Havrenne:

Em sentido estrito, a regularização fundiária consiste num conjunto de medidas voltado à titulação de trabalhadores rurais, que produzem alimentos em áreas públicas. O título concedido irá proporcionar o acesso do ocupante a políticas públicas essenciais, como financiamentos agrícolas e programas de incentivo à produção no campo. O seu âmbito restringe-se a terras públicas e devolutas.³²

Destarte, a regularização fundiária consiste em um importante instrumento de estruturação fundiária, na medida em que promove a concessão de titulação, fornecendo uma maior segurança jurídica às pessoas que produzem na terra. Logo, essa medida deve ser observada pelo prisma do seu conteúdo socioeconômico, tendo a terra como propriedade, em conjunto com o aspecto

³² HAVRENNE, Michel François Drizul. Regularização Fundiária Rural - Reforma Agrária, Amazônia Legal, Faixa de Fronteira, Unidades de Conservação, Minorias. Paraná: Ed. Juruá. 2018, p. 231.

social, na busca de uma promoção de igualdade distributiva, dignidade da pessoa humana e preservação do meio ambiente.³³

Segundo os artigos 20, inciso II e 26, inciso IV da Constituição Federal/1988 as terras devolutas pertencem à União ou aos Estados, sendo que em relação a primeira são apenas de sua propriedade aquelas “indispensáveis à defesa das fronteiras brasileiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e preservação ambiental, definidas em lei.”³⁴

Nos termos do artigo 188 da Constituição Federal/1988 a administração pública deve destinar as terras devolutas para fins de colonização e reforma agrária. Ainda no artigo 188, § 1º e 2º, preceitua, com exceção para fins de reforma agrária, que a alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

Para tanto, as terras devolutas devem ser objeto do processo de discriminação, com o fito de separar o patrimônio público do patrimônio privado, cabendo aquele que alega a titularidade provar o domínio.³⁵

A regularização fundiária representa um dos mecanismos necessários para o desenvolvimento econômico e social do Estado, possibilitando que o particular tenha acesso ao registro imobiliário. Todavia, essa alternativa depende necessariamente de uma atuação positiva e proativa da administração pública.

A usucapião, por sua vez, consiste em um importante instrumento jurídico que também viabiliza a regularização da ocupação e cumprimento do preceito constitucional da função social da propriedade relacionada àquela posse consolidada no tempo.

Conforme demonstrado, a legislação, doutrina e jurisprudência, preceituam pela vedação a usucapião de terras devolutas, uma vez que os artigos 183, §

³³ Ibidem, p. 231.

³⁴ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 abr. 2022.

³⁵ RIZZARDO, Arnaldo, Direito do Agronegócio. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 242 – 243.

3º e 191 da Constituição Federal e a Súmula nº 340 do STF, ressaltam a imprescritibilidade de todo e qualquer bem público.³⁶

Em contrapartida, conforme tratado, as terras devolutas, correspondem aos bens públicos dominicais, previsto no artigo 99, inciso III do Código Civil/2022, que correspondem aos bens desafetado, isto é, sem nenhuma destinação pública, portanto, não utilizados pela coletividade.³⁷

Dito isso, as terras devolutas não estão destinadas as necessidades da sociedade, não atendendo a função social da propriedade pública, caracterizadas como bens públicos por integrar apenas o aspecto formal do patrimônio do Estado, satisfazendo o interesse público secundário.³⁸

O autor José dos Santos Carvalho Filho, defende a possibilidade da usucapião de bens públicos que não estão cumprindo a sua função social, tecendo as seguintes considerações:

É verdade que há entendimento no sentido de que é vedado o usucapião apenas sobre bens materialmente públicos, assim considerados aqueles em que esteja sendo exercida atividade estatal, e isso porque somente estes estariam cumprindo função social. Dissentimos, concessa venia, de tal pensamento, e por mais de uma razão: a uma, porque nem a Constituição nem a lei civil distinguem a respeito da função executada nos bens públicos e, a duas, porque o atendimento, ou não, à função social somente pode ser constatado em se tratando de bens privados; bens públicos já presumidamente atendem àquela função por serem assim qualificados.³⁹

Partindo dessa análise, Cristiano Toletino Pires trabalha a possibilidade da usucapião de terras devolutas, como mecanismo de regularização fundiária, considerando que a sociedade carece de políticas públicas para efetivação do direito a moradia:

Contra esse risco é que se propõe a usucapião como forma de regularização fundiária, em que a transferência de domínio não se opere como mera aquisição originária, mas especialmente como uma forma de regularizar ocupações que carregam em si um interesse social que merece e deve ser protegido. Essa regularização deve

³⁶ PIRES, Cristiano Tolentino. Usucapião de Terras Devolutas: uma (re)leitura dos artigos 183, §3º e 191, parágrafo único da Constituição da República a partir da função social dos bens públicos. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Pontifícia Católica de Minas Gerais, 2014, p 98.

³⁷ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 2. ed. São Paulo: Método, 2014, p 973.

³⁸ Ibidem, p 978.

³⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27º. Ed. Ver., ampl. e atual. até 31/2/2013. São Paulo: Atlas, 2014, p. 1196.

ocorrer de forma integrada, dando condições de permanência na área por meio de políticas de planejamento. Com essa estratégia, o titular da posse daquele bem não se resumirá a um tutelado do Estado que, sob as suas bênçãos, foi merecedor de uma política fundiária pautada em interesses ligados às políticas de governo, mas sim um cidadão que fez valer o seu direito de ocupação e transformou-o em instrumento de libertação e dignidade.⁴⁰

Assim, a limitação constitucional não está de acordo com a realidade social, levando em consideração que a vedação a usucapião não deve ser aplicada a todo e qualquer bem público, tendo como consequência a não utilização desta importante medida como instrumento de regularização das terras devolutas.

7. CONCLUSÃO

Em análise do contexto histórico, foi possível confirmar com a pesquisa, que a irregularidade fundiária brasileira tem como consequência a desordem da sua ocupação e distribuição, a qual permanece na atualidade, dentre os motivos, é possível elencar a ausência de ações estatais em ordená-la de forma sustentável, com segurança jurídica, respeitando a função social da propriedade.

Discriminar a terra pública da terra privada ainda é um grande desafio no território brasileiro, em virtude da sua vasta extensão continental. Consiste em uma situação complexa, de modo que as políticas públicas de regularização fundiária se apresentam de forma insuficientes para resolução de toda uma questão histórica.

Nesse sentido, a jurisprudência e a doutrina brasileira, vem fortalecendo a tese sobre a possibilidade da usucapião das terras devolutas, classificadas como bens públicos dominicais, quando o particular cumpre a função social da propriedade, de forma prolongada no tempo.

A propriedade consiste em um importante elemento para o desenvolvimento sustentável, destinada a produção de riqueza, proteção ambiental e a igualdade socioeconômica. Assim, se faz latente a busca por soluções para resolver o problema da irregularidade da ocupação imobiliária rural.

⁴⁰ PIRES, Cristiano Tolentino. Usucapião de Terras Devolutas: uma (re)leitura dos artigos 183, §3º e 191, parágrafo único da Constituição da República a partir da função social dos bens públicos. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Pontifícia Católica de Minas Gerais, 2014, p. 162.

Esse trabalho não visa trazer considerações finais sobre o tema, busca apenas fomentar o debate em relação a proteção dos bens públicos, considerando o melhor aproveitamento da terra rural em prol da sociedade, de modo a efetivar o direito ao registro imobiliário.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AC: 200900010006984 PI, Relator: Des. José James Gomes Pereira, Data de Julgamento: 28/09/2010, 2a. Câmara Especializada Cível. Disponível em: <<https://tj-pi.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16532690/apelacao-civel-ac-200900010006984-pi>>.

Acesso em: 24 abr. 2022.

ALNEIDA, Roberto Moreira de. Sesmarias e terras devolutas. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 40, n. 158, p. 309-317, abr./jun. 2003.

ARAÚJO, Ionnara Vieira, Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega. Apropriação de terras no Brasil e o instituto das terras devolutas. RFD-Revista da Faculdade de Direito da UERJ, Rio de Janeiro, v. 1, n. 19, jun./dez. 2011.

_____, Regularização Fundiária e Terras Devolutas. Revista da Faculdade de Direito da UFG, Goiânia, v. 33, n. 2, p. 112/127, 2010. DOI: 10.5216/rfd.v33i2.9861. Disponível em:< <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/9861>>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 abr. 2022.

BRASIL. Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760compilado.htm>. Acesso em: 27 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm>. Acesso em: 27 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula n.º 340. Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião. Imprensa Nacional, 1964, p.149.

BRITO, Haroldo Baptista. Usucapião de Terras Devolutas, em Zona Rural, de Qualquer Medida, Diante da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2017

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27º. Ed. Ver., ampl. e atual. até 31/2/2013. São Paulo: Atlas, 2014.

CHIAVARI Joana, Cristina Leme Lopes, Daniela Marques, Luiza Antonaccio e Natália Braga. Panorama dos Direitos de Propriedade no Brasil Rural: Legislação, Gestão Fundiária e Código Florestal. 2016 Disponível em: <<https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/panorama-dos-direitos-de-propriedade-no-brasil-rural-legislacao-gestao-fundiaria-e-codigo-florestal/>> Acesso em 21/03/2022.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Direito Administrativo. 15ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FARIAS, Cristiano de ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil: Direitos Reais, v. 4. 11. ed. São Paulo. Editora Atlas, 2015.

FORTINI, Cristiana. A Função Social dos Bens Públicos e o Mito da Imprescritibilidade. Revista Brasileira de Direito Municipal, Belo Horizonte, ano 5, n. 12, p. abril/junho, 2004.

HAVRENNE, Michel François Drizul. Regularização Fundiária Rural - Reforma Agrária, Amazônia Legal, Faixa de Fronteira, Unidades de Conservação, Minorias. Paraná: Ed. Juruá. 2018

LIMA, Ruy Cirne. Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas. São Paulo: Secretaria de Estado e Cultura, 1991.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 3 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 2. ed. São Paulo: Método, 2014.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições do Direito Civil. 28. ed. rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2015.

PIRES, Cristiano Tolentino. Usucapião de terras devolutas: uma (re)leitura dos artigos 183, §3º e 191, parágrafo único da Constituição da República a partir da função social dos bens públicos. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Pontifícia Católica de Minas Gerais, 2014.

Resp. 113255 Relator: Des. Ari Pargendler, Data de Julgamento: 10/04/2000, Terceira. Turma, DJU: 8.5.2000. Disponível em:

<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/355960/recurso-especial-resp-113255-mt-1996-0071431-2>>. Acesso em: 24 abr. 2022.

REZEK, Gustavo Elias Kallás. Imóvel Agrário. Curitiba: Ed. Juruá, 2011.

RIZZARDO, Arnaldo, Direito do Agronegócio. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.