



Núcleo de
Prática Jurídica

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
ARTIGO CIENTÍFICO

USUCAPIÃO DE TERRAS DEVOLUTAS
CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NAS TERRAS
PÚBLICAS

ORIENTANDA: ESTER FRANCISCA BASTOS SANTOS
PROFESSOR ORIENTADOR: DOUTOR JOSE ANTONIO TIETZMANN E SILVA

GOIÂNIA-GO
2023

ESTER FRANCISCA BASTOS SANTOS

USUCAPIÃO DE TERRAS DEVOLUTAS
CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NAS TERRAS
PÚBLICAS

Artigo Científico apresentado à disciplina
Trabalho de Curso II, da Escola de Direito ,
Negócios e Comunicação da Pontifícia
Universidade Católica de Goiás
(PUC/GOIÁS).
Professor Orientador: Doutor Jose Antonio
Tietzmann e Silva

GOIÂNIA-GO

2023

ESTER FRANCISCA BASTOS SANTOS

USUCAPIÃO DE TERRAS DEVOLUTAS
CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NAS TERRAS
PÚBLICAS

Data da Defesa: ___ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. JOSE ANTONIO TIETZMANN E SILVA Nota

Examinador (a) Convidado (a): Prof. (a): Titulação e Nome Completo Nota

Dedicatória

Dedico esse trabalho a Deus e aos meus pais, vocês foram essenciais para que eu chegasse até aqui, me deram forças nos momentos que eu mais precisei, me deram a oportunidade de viver o meu sonho de criança. Deus, Você é e sempre foi meu guia.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente a Deus, sem Ele eu não teria chegado até aqui, sempre foi o meu maior ajudador, a minha fortaleza para ir atrás dos meus sonhos.

Agradeço aos meus pais Divino Francisco e Maria das Dores, por serem a minha base, me apoiarem em todo o período da graduação, e sempre me motivarem e idealizarem meus sonhos junto comigo.

Agradeço ao meu irmão Josué, por todos os momentos de ajuda, de incentivo e compreensão.

Sou imensamente grata a minha vizinha Maria Antonia Rosa, que mesmo por permissão de Deus ter nos deixado e não poder viver esse momento tão especial junto comigo, deixou aqui na terra o seu legado de amor, seus ensinamentos e a sua lealdade, agradeço por ter me criado tão bem e ser uma das maiores responsáveis pela mulher que me tornei.

Agradeço aos meus amigos Lucas Leonel, Igor Antônio, Carlos Henrique, Micael, Elcana, Lucas Aihara, Lucas Abreu, Diego Latorre e Nícollas, que fizeram parte dos meus melhores momentos, os tornando mais leve.

Agradeço as minhas amigas Francillya Lopes, Ester Ferreira e Susana Gois (junto com toda a sua família que me acolheram tão bem), vocês são a peça fundamental para a minha caminhada, foram meu ombro amigo em todos esses momentos.

Sou grata a todos os meus professores, por todo carinho, por todos os ensinamentos, por toda a dedicação, vocês me ensinaram o quanto essa profissão é gratificante e me inspiraram a trilhar esse caminho.

Finalizo agradecendo toda minha família Materna e Paterna por tudo que sempre fizeram por mim, em especial minha tia Beró que é minha segunda mãe, me criou e cuidou de mim, desde o meu nascimento, e espera tão quanto eu ansiosamente por esse momento.

RESUMO

O Brasil, possui uma enorme extensão de Terras devolutas, e a maioria delas estão “invadidas” ilegalmente por pequenos produtores que ali geram uma agricultura familiar. O objetivo do presente trabalho é demonstrar que não só as propriedades privadas devem cumprir com os critérios da função social da terra, o Poder Público, também deve se enquadrar no ordenamento jurídico, no que tange os bens públicos, e se assim não faz, sofre as sanções que são impostas aos proprietários privados, evitando o abandono das terras, e tornando-as produtivas. No desenvolvimento do trabalho foi adotado o método indutivo com o levantamento de bibliográfico. Em princípio foi abordado o histórico das propriedades no Brasil desde a sua colonização. Posteriormente foi abordado o instituto das terras devolutas, e a situação atual do país em relação as mesmas. Por fim foi abordado a evolução histórica da usucapião e as possibilidades de sua aplicabilidade sobre as terras devolutas, em razão do cumprimento da função social da propriedade. Concluindo que o direito deve ser interpretado em favor do interesse público, mesmo que em contraposição ao próprio Poder Público.

Palavras-chave: Terras Devolutas. Usucapião. Função social da propriedade.

ABSTRACT

Brazil has a huge amount of vacant land, and most of it is illegally “invaded” by small producers who generate family farming there. The objective of this work is to demonstrate that not only private properties must comply with the criteria of the social function of land, the Public Power must also comply with the legal system, with regard to public goods, and if it does not do so, it suffers the sanctions that are imposed on private owners, preventing the abandonment of land, and making it productive. In developing the work, the inductive method was adopted with bibliographical research. In principle, the history of properties in Brazil since its colonization was covered. Subsequently, the institute of vacant lands was addressed, and the country's current situation in relation to them. Finally, the historical evolution of adverse possession and the possibilities of its applicability to vacant lands, due to the fulfillment of the social function of property, were discussed. Concluding that the law must be interpreted in favor of the public interest, even if in opposition to the Public Power itself.

Keywords: Vacant Lands. Adverse possession. Social function of property

SUMÁRIO

RESUMO	5
INTRODUÇÃO	9
1 HISTÓRICO FUNDIÁRIO BRASILEIRO: ORIGEM DAS TERRAS NO BRASIL..	11
1.1 REGIME SESMARIAL	12
1.2 SISTEMATIZAÇÃO JURÍDICA	15
1.2.1 Lei 601/1850 : Preenchimento do vazio Jurídico e regulamentação das terras brasileiras.....	17
2 TERRAS DEVOLUTAS	20
2.1 GRILAGEM DE TERRAS DEVOLUTAS	22
2.2 PROCESSO DISCRIMINATÓRIO DA TERRA	25
3 USUCAPIÃO AGRÁRIA.....	29
3.1 POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE TERRAS DEVOLUTAS EM CUMPRIMENTO A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA	32
CONCLUSÃO.....	38
REFERÊNCIAS.....	39

INTRODUÇÃO

Desde a colonização do Brasil, no que tange a questão de terras no Brasil, é uma problemática que envolve diversas questões, desde a má distribuição dessas terras, até ao descaso do governo por partes das terras que pertencem a eles.

O Estado tem o papel de fiscalizar o cumprimento da função social da terra nas propriedades, tendo em vista que o interesse do estado deve andar lado a lado com os interesses do particular, para que assim tenhamos um bom desempenho dessa propriedade.

A problemática se inicia desde no momento em que a jurisdição proíbe a aquisição de terras públicas por usucapião, porém o estado e a união responsáveis por essas terras simplesmente as “abandonam”, não tendo nenhuma destinação pública, nem mesmo um registro em nome do Estado e da união que comprove que essas terras são de fato dos mesmos. Não existe terra pública por presunção, se o Estado não discrimina essa terra, quem está ali, desde que cumprindo os requisitos, deve ter os mesmos direitos que tem sob uma terra privada.

Para o desenvolvimento desse trabalho foi utilizado o método indutivo, com base na análise de levantamento bibliográfico, analisando os pontos que possibilitam a usucapião das terras devolutas.

A primeira seção, tratará do processo de colonização do Brasil, e a evolução da aquisição de terras no país desde então, não é possível entender o cenário atual do Brasil se não olharmos para trás, e entender o porquê e como chegamos até aqui. É evidenciado o regime Sesmaria introduzido no Brasil, que antes já se existia em Portugal, porém não foi tão efetivo aqui, tendo em vista que em Portugal haviam donos de terras abandonando suas terras e indo para as cidades ou mesmos outros países que Portugal estava colonizando.

Com o final das cartas de Sesmarias o Brasil começa a viver um vazio histórico, não tinha nada que regulamentasse as terras, foi nesse momento que houve uma grande massa de posses no Brasil, nesse período conhecido como “período de posses”, que finalizou em 1850 com a Lei de Terras, vem a importância e necessidade do registro das propriedades, porém essa lei não foi e não é até hoje eficaz como o esperado.

Na segunda sessão, delimitamos as terras devolutas, o seu surgimento e as 3 fases diferentes da sua representação no Brasil, e mostrado como o país se tornou tão desigual na distribuição de terras, e que advém desde nossos antepassados.

Foi abordado também, a problematização que envolve a grilagem de terras no Brasil, pois as medidas que até então vão a favor da Grilagem, acaba incentivando o desmatamento, causando inúmeros problemas ambientais. Também abordado os dois tipos de discriminação de terras no Brasil, por meio administrativo e por meio judicial, sendo o primeiro sem tanta eficácia no cenário atual.

Por fim, foi abordado a usucapião agrária, que foi legitimado pela primeira vez na Lei de Terras de 1850, que com o passar dos anos, foi sendo aperfeiçoada nas jurisdições vigentes de cada época, na qual determinava que a partir do momento que o possuidor do imóvel tem a posição de proprietário, estando com posse no prazo de 5 anos fixos, abre aqui o direito da Usucapião agrária.

Também foi abordado a possibilidade da Usucapião das terras devolutas, na qual estão ali muitas vezes “abandonadas” pelo estado, mas está na posse de alguém que movimenta a agricultura familiar, e que cumpre a função social da terra, o que não estava sendo feito pelo Estado, mostrando que a Lei não socorre os que dormem, mesmo que esse seja o Estado.

1 HISTÓRICO FUNDIÁRIO BRASILEIRO: ORIGEM DAS TERRAS NO BRASIL

O histórico da formação da propriedade no Brasil, tem início com a chegada dos portugueses no território brasileiro, a partir desse momento o Brasil deixa de ter terras “sem dono”, que eram ocupadas por indígenas e passam a pertencer à Coroa portuguesa pelo direito de conquista (FISCHER, 2018, p. 35).

Segundo Marques (2015), o direito de conquista se deu com o tratado de Tordesilhas em 07/06/1494, com a assinatura do tratado, tendo de um lado Portugal e do outro a Espanha (as duas maiores potências mundiais da época), ficou decidido entre os dois países que as terras descobertas seriam de quem as descobrisse.

[...] conforme a estipulação seguinte: Traçada uma linha imaginária do polo Ártico ao polo Antártico, distante 370 léguas das Ilhas de Cabo Verde, em direção ao poente, as terras que fossem encontradas à direita daquela linha imaginária seriam de Portugal, enquanto as à esquerda seriam da Espanha (MARQUES, 2015, p.22)

A posse de Portugal no Brasil por Pedro Álvares Cabral, foi apenas simbólica, tendo em vista que o território Brasileiro passou de fato para o domínio dos Portugueses, através da **Bula Ea quae**, assinado pelo Papa Júlio II, sendo que a igreja Católica era naquela época autoridade entre os países (MARQUES, 2015, p.22).

As terras brasileiras estando no domínio da Coroa portuguesa o rei era quem permitia o acesso a propriedade, com isso a visão que fica, seria que a ocupação das terras brasileiras teve origem nas terras públicas, ou seja, as terras particulares se originaram das públicas (FISCHER, 2018, p.36).

A Coroa portuguesa passou a distribuir a extensão do território para outros portugueses que tinham elevado poder aquisitivo para que esses trouxessem pessoas hábeis para cultivá-las (MACHADO, 2002, p.18).

Surge em Portugal, no final da idade média a Lei de Sesmarias, com o intuito de favorecer o repovoamento e garantir a produção de alimentos, já que Portugal estava passando por uma crise em relação a agricultura, comprometendo o abastecimento das cidades. Os “antigos servos das glebas”, estavam migrando para as cidades em busca de ser artesãos e uma grande parte estava indo para outros territórios que Portugal estava expandindo, em busca de riqueza (FISCHER, 2018, p.36).

Lei de Sesmarias promulgada no dia 26 de junho de 1375, determinava a todos os que detinham terras, a qualquer título, o dever de “lavar e semear” as mesmas ou possibilitar seu uso por terceiros que fossem capazes de torná-las produtivas em troca do pagamento da sexta parte do que iria ser produzido. Ressalta-se que, o não cumprimento deste comando implicava na transferência da terra ociosa para a coroa (FISCHER, 2018, p.36).

Para sintetizar a história territorial do Brasil é necessário entender a de Portugal, pois foi feito um espelho de Portugal aqui no Brasil no período colonial, sem se importar com o costume que já havia aqui nas terras brasileiras (FISCHER, 2018, p.37).

Implantada a Sesmarias aqui no Brasil colônia, os sesmeiros recebiam a titulação dessas terras na qual deveriam cultivá-las e entregar um sexto dos frutos cultivados ao capitão, regime esse que perdurou no Brasil até 1821. Em 17 de junho de 1822, houve a resolução Real, que suspendeu a concessão de Sesmarias até a convocação da Assembleia Geral Constituinte (MACHADO, 2002, p.18-20).

“A história fundiária brasileira é comumente subdivida em quatro períodos: regime sesmarial (1500-1821), regime de posse (1821-1850), regime da Lei de Terras (1850-1889) e período republicano (1889 até os dias atuais)” (FISCHER, 2018, p.37).

1.1 REGIME SESMARIAL

A lei de 26 de junho de 1375, conhecida como Lei das Sesmarias, surge em Portugal, em um período em que as pessoas que viviam nos campos, os “antigos servos das glebas”, estavam migrando para as cidades para virarem artesãos, e muitos indo para novos territórios que Portugal estava colonizando, com isso a produção de alimentos para o abastecimento das cidades estava ameaçada. Para solucionar esse problema, Portugal cria a Lei das Sesmarias, na qual os donos das terras deveriam “Lavar e Semear” suas terras ou mesmo arrendá-las para que o façam, caso não cumprissem a terra seria transferida para o domínio da Coroa (FISCHER, 2018, p.36).

Com a colonização do Brasil, as Sesmarias foi o primeiro sistema utilizado. Esse regime iniciou no Brasil em 06 de outubro de 1531 com a carta Foral, homens de posse e famílias ligadas a Coroa, recebiam a concessão dessas terras para colonizá-las (FISCHER, 2018, p.39).

Segundo Carvalho (2012), não é possível afirmar que o regime sesmarial aqui no Brasil tenha sido implantado igual ao de Portugal.

[...] aqui não haviam terras abandonadas, mas áreas inexploradas. No Brasil Colônia, havia terras virgens que foram cedidas a colonos para serem cultivadas (CARVALHO, 2012, p.40).

O regime sesmarial no Brasil passou por três fases, a primeira as cartas de sesmarias eram expedidas pelos capitães hereditários, neste período tinha um sistema híbrido de adquirir a terra, “[...] os capitães donatários as recebiam do Rei de Portugal como um sistema Foral ou Carta-Régia, pelo qual imputam obrigações e condições similares à doação” (BORGES, 2009, p.135).

A situação dos Capitães-Donatários era de um verdadeiro poder público, porque lhes era facultado ceder a outros colonos, cobrar impostos, chefiar milícias, nomear juizes de paz, padres e fazer a justiça dispendo até sobre a vida e a morte de seus administradores (BORGES, 2009, p.136).

Borges (2009), ressalta que essas propriedades permaneciam em nome da Coroa portuguesa, mesmo com as Cartas-Régias ou Forais, que os capitães recebiam, sendo essas terras públicas e não eram integradas aos bens particulares do Rei.

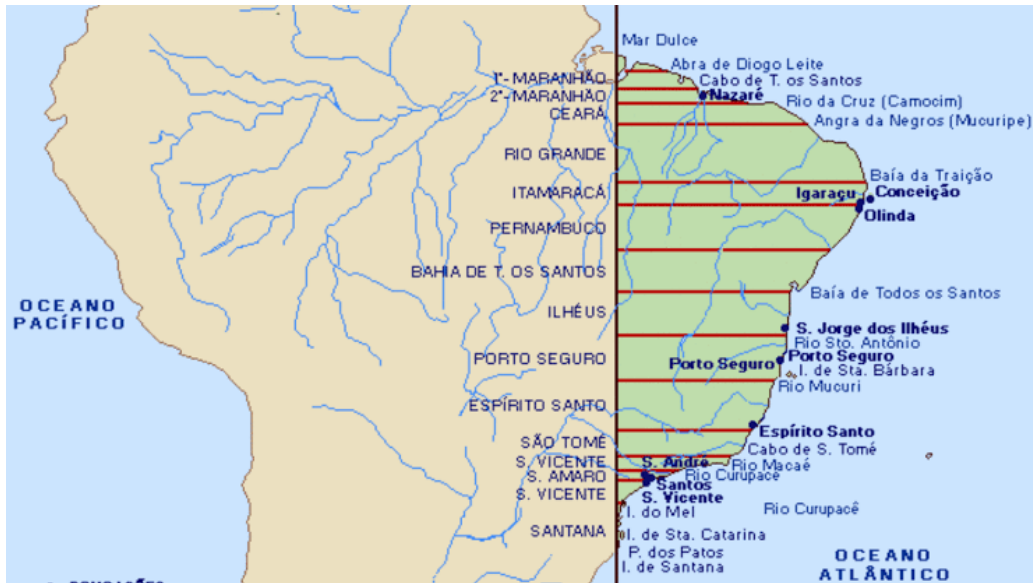


Imagem disponível em: <https://www.estudokids.com.br/capitanias-hereditarias/>.

Acesso em 26/09/2023

As capitanias hereditárias não deram certo, houve um problema jurídico, ao pensar que o domínio e a posse das terras eram passados para os capitães e esses exerciam em nome do rei, abrindo aqui um pensamento para o domínio particular dessas terras. Mesmo que exerciam poderes absolutos sobre as terras, os donatários o faziam por mandado da Coroa portuguesa (espécie de mandado político administrativo) por esse motivo esse sistema era híbrido (BORGES, 2009, p.139)

A segunda fase do regime sesmarial no Brasil tem início em 1549, quando a outorga de sesmarias deixa de ser pelos capitães hereditários e passa a ser pelos governadores gerais. As terras antes nas mãos dos capitães hereditários, retornam à Coroa portuguesa com o fracasso destes, retirando deles os poderes dados. Tem aqui a primeira gota do que hoje seria os registros imobiliários, pois com as concessões desenfreadas de sesmarias, foi criado o livro de sesmarias, para ter um controle (BORGES, 2009, p.143).

A terceira fase do regime sesmarial se deu com o fim do poder dos governadores gerais de conceder sesmarias. “[...] em consequência das deficiências verificadas nas etapas precedentes, a Coroa portuguesa reservou para si a responsabilidade de escolher os sesmeiros e outorgar as cartas de sesmarias” (SOUSA, 1994, p.17. *apud* CARVALHO, 2012, p.38).

Ao final do período colonial no Brasil, tinham 3 tipos de terras: As que foram dadas por concessão ou doação (presentes particulares da Coroa Portuguesa, um exemplo é a ilha de Fernando de Noronha), as de Sesmarias e as ocupadas (invasão de sobras de sesmarias, gerando posse em terras devolutas). O regime

Sesmarial durou no Brasil, até 17/07/1822 (BORGES, 2009, p.145).

[...] pode-se avaliar que o emprego do instituto das sesmarias, no Brasil, foi maléfico e benéfico a um só tempo. Maléfico porque, mercê das distorções havidas, gerou vícios no sistema fundiário até os dias de hoje, que reclamam reformulação consistente e séria. Benéfico porque, a despeito de os sesmeiros não cumprirem todas as obrigações assumidas, permitiu a colonização e o povoamento do interior do país, que se consolidou com dimensões continentais (MARQUES, 2015, p.25).

As sesmarias foi oficialmente extinta com a resolução de 17/07/1822, após a independência do Brasil de Portugal. Após a sua extinção o Brasil viveu um período de vazio legal, entre 1822 e 1850, não tinha nenhuma lei que regulamentava a propriedade, o uso e a posse da terra, chamado esse período como regime de posses, pois como não tinha nada regulamentado, as terras desocupadas começaram a serem apossadas descontroladamente pelos sesmeiros (CARVALHO, 2012, p. 40 e 41).

1.2 SISTEMATIZAÇÃO JURÍDICA

Com o fim das sesmarias expresso na resolução de 1822, o Brasil passou por um período de vazio legal até 1850, durante esse período não havia nenhuma lei regulamentando o uso da terra, deixando assim o apossamento descontrolado dessas terras públicas pelos sesmeiros (FISCHER, 2018, p. 42).

A constituição de 1824, trouxe a garantia da propriedade e a necessidade de indenização em caso de desapropriação para utilidade pública, um grande avanço legislativo, porém foi silenciosa em relação a apropriação das terras no Brasil (CARVALHO, 2012, p.41).

Fischer (2018), destaca que essa Constituição de 1824, favoreceu a “monocultura latifundiária e escravocrata”, pois ainda permitiu a escravidão.

O regime de posse favoreceu a permanência da falta de estímulo ou interesse, por parte dos grandes proprietários, em legitimar sua terra, mormente, porque naquele período o que tinha mais valor eram os escravos e não a propriedade territorial. Por isso, o quadro fundiário, comparado ao regime sesmarial, em nada se alterou, o latifúndio monopolista continuou reinando soberanamente e, em muitos casos aumentando suas dimensões (BENATTI, 2003, p.80 *apud* FISCHER, 2018, p.42).

Em 1850, com o advento da Lei 601 (Lei de terras, que está vigente até hoje), a aquisição de propriedades agrárias passou a ser por compra e registros, visto que anterior eram feitas pelo registro paroquial ou do vigário (Igreja era responsável por esses registros), e não se falava de domínio apenas de posse da terra (CARVALHO, 2012, p.42)

Nesse período de vazio, o Brasil teve um crescimento significativo de grandes proprietários rurais e de pequenos agricultores, onde já tinham um pensamento da ideia de posse ser a mesma de propriedade. Surge aqui as transmissões de posses e ocupações por compra e venda ou por herança, “bastando escrever um documento, mesmo que manuscrito, mas com o pagamento de sisa e dízimo ao poder público, ditas transmissões eram reconhecidas como legítimas” (BORGES, 2009, p.149).

O movimento rural das fazendas no Brasil cresceu tanto que atropelou a legislação portuguesa em vigor até então, portanto, necessitava-se de lei que fosse abrangente e mais completa para regular as inúmeras situações peculiares do mercado de terras, de ocupações, de transmissões, inclusive, de seus produtos (BORGES, 2009, p.149).

Com a Constituição de 1891, as terras devolutas passaram ao domínio do Estado, com exceção das da faixa de fronteira, na Amazônia e no litoral. Houve a preservação do disposto na constituição de 1824, garantindo a propriedade e a indenização em caso de desapropriação por parte do poder público.

Segundo Carvalho (2012), mesmo a Constituição Federal de 1934, tendo

pouco tempo de duração ela foi importantíssima, pois dispôs sobre as terras indígenas.

Art 129 - Será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem. permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las (BRASIL, 1934, artigo 129).

Só houve uma consolidação jurídica com a Constituição Federal de 1988, mesmo assim, de acordo com Carvalho (2012), a concentração de terras no Brasil continua sendo um grande problema.

[...] Leis foram editadas para resolvê-los, mas não foram e não são efetivamente aplicadas, e o problema continua e piora a cada ano, conforme comprova o aumento do número de sem-terra acampados às margens de estradas, de invasões de propriedades agrárias e da violência no campo (CARVALHO, 2012, p.50).

1.2.1 Lei 601/1850 : Preenchimento do vazio Jurídico e regulamentação das terras brasileiras

A Lei 601/1850, foi editada em um período de caos em relação a

propriedade no Brasil, o período do vazio jurídico que perdurou de 1822 até 1850, conhecido como período de posse, teve um crescimento desordenado de terras que foram ocupadas por grandes e pequenos produtores. Com a finalidade de colocar em ordem o espaço territorial brasileiro em 18 de setembro de 1850 foi editada a Lei 601, conhecida como Lei de terras (FISCHER, 2018, p.44).

Segundo Fischer (2018), a partir dessa Lei, a propriedade passa a ser uma mercadoria de alto valor monetário, não se tem mais a aquisição de terras de forma gratuita.

A lei de terras teve vários objetivos, entre os quais podem ser citados os seguintes: a) Vedar o domínio sobre as terras devolutas, a não ser pela compra e venda; b) Garantir títulos aos detentores de sesmarias não confirmadas; c) Outorgar títulos aos detentores de terras por concessão feita no regime anterior; d) converter a posse mansa e pacífica anterior à lei na aquisição do domínio (CARVALHO, 2012, p. 42).

A lei de terras traz a ação discriminatória da terra, na qual o governo deveria separar as terras públicas das particulares, conforme os artigos 10 e 21 da referida lei.

Art. 10. O Governo proverá o modo pratico de extremar o domínio público do particular, segundo as regras acima estabelecidas, incumbindo a sua execução ás autoridades que julgar mais convenientes, ou a comissários especiais, os quais procederão administrativamente, fazendo decidir por árbitros as questões e duvidas de facto, e dando de suas próprias decisões recurso para o Presidente da Provincia, do qual o haverá também para o Governo.

[...] Art. 21. Fica o Governo autorizado a estabelecer, com o necessário Regulamento, uma Repartição especial que se denominará - Repartição Geral das Terras Públicas - e será encarregada de dirigir a medição, divisão, e discriminação das terras devolutas, e sua conservação, de fiscalizar a venda e distribuição delas, e de promover a colonização nacional e estrangeira (BRASIL, 1850, artigos 10/21).

Até 1850 as terras devolutas eram consideradas terras *res nullius*, ou seja, terras de ninguém, "... Essa situação teve a desvantagem de formar e ampliar latifúndios e, por outro lado, a vantagem de permitir o acesso à terra por trabalhadores rurais sem-terra..." (CARVALHO, 2012, p. 42).

Para Carvalho (2012) com as regulamentações trazidas pela lei 601/1850, surge no Brasil 4 situações imobiliárias: 1- Propriedades legítimas, com direito oriundo de títulos de sesmarias cedidas e confirmadas. 2- Posses com títulos de sesmarias sem confirmação. 3- Posses sem título hábil, anteriores à lei de terras. 4- Terras devolutas (permite a compra das terras devolutas, na qual a lei traz em seu artigo 3º a definição da mesma).

No artigo 1º da Lei de terras, detalha sobre as terras em faixas de

fronteiras, terras essas que são essenciais para a soberania nacional, essas a lei permite a sua doação.

Artigo 1º [...]

Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Império com países estrangeiros em uma zona de 10 léguas, as quais poderão ser concedidas gratuitamente (BRASIL, 1850, artigo 1º).

Em 1854, com o decreto nº 1318 que regulamentou a Lei de terras, surge os Registros paroquiais ou do vigário, que nada mais era do que os registros das propriedades perante os vigários das paróquias. A lei 601/1850 traz em seu artigo 13 a obrigatoriedade do registro das propriedades, estes foram regulamentados pelo decreto nº1318 de 1854, na qual serviria de base apenas a palavra dos possuidores das terras, a maioria dos documentos eram resumidos e ocultavam informações importantes do imóvel, com isso a tentativa de regularizar as terras novamente foi falha, pois muitos não foram fazer o documento, por não ter nem um valor jurídico nem garantia, servia apenas para organização e não possuía nenhuma penalidade para os que não fizessem, somente aplicação de multa (FISCHER, 2018, p.49 e 50).

2 TERRAS DEVOLUTAS

A estrutura da colonização do Brasil, possibilitou uma grande concentração de terras nas mãos de particulares, desde as sesmarias quando os capitães hereditários e os governadores gerais recebiam o título das terras e eram responsáveis por levar pessoas para cultivá-las, ou mesmo a própria coroa, ao expedir as cartas de sesmarias, ao conceder ou fazer doação de terras. Com o período do vazio jurídico, não havia lei que regulamentava a aquisição da propriedade, crescendo em larga escala a ocupação de terras por grandes e pequenos agricultores e até mesmo com a Lei de terras que obriga o registro das propriedades no Brasil, mas que até nos dias atuais não teve o êxito esperado.

Em todas essas fases de aquisição de terras no Brasil, as terras devolutas estiveram presentes e com um conteúdo diferente de acordo com a evolução histórica do país. Figueira, Devisate e Kohl (2022), menciona que no período colonial (1500 a 1822) as terras devolutas eram as terras “devolvidas”, quando não eram cumpridas as condições fixadas, ou mesmo terras ermas, sem aproveitamento e desocupadas.

No período de posses (1822 a 1850), com a ausência de lei que regulamentava a aquisição das propriedades, as terras devolutas eram as terras *res nullius*, ou seja, as terras de ninguém, permitindo o acesso à terra por trabalhadores rurais sem-terra (CARVALHO, 2012, p.42)

Em 1850, com a Lei das Terras, que regulamenta a aquisição de propriedades no país, o conceito de terras devolutas pôde ser entendido com outro olhar, que permanece até os dias de hoje, “Terras devolutas são aquelas que não estão aplicadas a qualquer uso público federal, estadual ou municipal, ou que não estejam incorporadas ao domínio privado” (MAIA, *apud* MARQUES, 2015, p.73)

A Lei 601 de 1850, dispõe sobre as Terras Devolutas da seguinte forma:

Art. 3º São terras devolutas:

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

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

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

§ 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei. (BRASIL, 1850, artigo 3º)

Até os dias atuais, o Brasil tem um grande problema em relação ao controle do seu território. Araújo e Tárrega (2011), ressalta que a Lei de Terras na época da sua publicação, estava preocupada em resolver a grande desorganização territorial vivida não só no período Colonial, mas principalmente no período de posses, conferindo-lhes a titulação das terras que estavam em domínio particular, mesmo sendo terras devolutas. Em uma definição mais ampla das Terras Devolutas, o Decreto lei nº 9760 de 1946, discriminou-as da seguinte forma:

Art. 5º São devolutas, na faixa da fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprios 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 nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854](#), e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais;

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](#). (BRASIL, 1946, artigo 5º)

As terras devolutas são classificadas como bens públicos dominicais ou dominiais, que são os bens públicos disponíveis, podendo ser utilizados em qualquer fim ou alienados. (CARVALHO, 2012, p.225)

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei (BRASIL, 2002, artigo 101).

A redação do texto constitucional em seus artigos 20, II e artigo 26, IV, distingue as terras devolutas que são de patrimônio da União e dos Estados, para os

municípios é feito por exclusão, “[...] são aqueles que não pertencem à União, aos Estados e aos particulares”, porém deve ressaltar que não existem mais terras devolutas municipais (CARVALHO, 2012, p.230/234).

Art. 20. São bens da União:

[...] II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

[...]

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

[...] IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União. (BRASIL, 1988, artigo 20/26)

2.1 GRILAGEM DE TERRAS DEVOLUTAS

O Brasil tem uma deficiência na regularização das terras, recorrente desde o período colonial, são mais de 500 anos que o país não tem controle com a extensão de suas terras, conforme afirma Carvalho (2012), temos uma vasta extensão de território concentrado na mão de poucos, que na grande maioria das vezes, está ali de forma irregular, em terras de particulares, devolutas e até mesmo terras do poder público.

Motta (2001), explica que o termo grilagem, é uma prática já utilizada pelos antepassados para fraudar documentos de propriedades.

prática muito antiga de colocar um papel (contendo um tipo de "comprovação" de propriedade) dentro de uma gaveta junto com alguns grilos. O papel, após algumas semanas, passa a ter uma aparência envelhecida em razão dos dejetos daqueles insetos. Com este papel envelhecido pela ação dos grilos, a pessoa visa comprovar a antiguidade de sua ocupação (MOTTA, 2001, p.4)

Para ser entendido em um contexto atual, os grileiros apossam de terras de terceiros com documentações falsas (MOTTA, 2001, p.4).

[...] o INCRA, por sua procuradoria Federal Especializada, somente propõe ações judiciais visando a retomada de terras públicas quando provocado por casuais denúncias da sociedade civil e/ou por recomendação do Ministério Público Federal (CARVALHO, 2012, p.235).

Há uma grande dificuldade em saber se os registros feitos nos Cartórios são legítimos, principalmente pelo fato do desenfreado apossamento de terras no Brasil colônia, e no período de posses, que foram legitimados seus registros com a Lei 601 de 1850, é possível a grilagem pelo fato de não haver ligação dos dados entre os órgãos municipal, estadual e federal, que são responsáveis pela fiscalização. “[...] A grilagem é um dos mais deletérios instrumentos de domínio e concentração fundiária no meio rural brasileiro [...] (CARVALHO, 2012, p. 236)

Em 2019, o governo do então presidente Jair Bolsonaro, editou a medida provisória MP 910, na qual visava a regularização da ocupação de terras públicas, abrindo portas para o desmatamento ambiental, porém a medida perdeu a vigência pois não foi validada em 120 dias (ANDES, 2021).

Em 2021, foi aprovado pela Câmara dos Deputados o Projeto de Lei PL 2633/2020, que tinha a mesma discussão da MP 910, e ficou conhecida como PL da Grilagem, por incentivar ocupação de terras públicas e o desmatamento ilegal. No Senado na mesma época tramitava a PL 510/21, tratando do mesmo tema, possibilitando regularização fundiária em terras da União, ressalvado que nenhuma das duas entraram em vigência. “A proposta passa de 4 para 6 módulos fiscais o tamanho da propriedade ocupada, a qual poderá ser regularizada sem vistoria presencial feita pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)”

(ANDES, 2021).

[...] O módulo fiscal é estabelecido para cada município e procura refletir a área mediana dos módulos rurais dos imóveis agrários do município. Fixado esse valor, pode-se determinar o número de módulos fiscais de cada imóvel agrário localizado em cada município (CARVALHO, 2012, p.160).

Outra alteração nas leis vigentes que tratam da regularização fundiária, foi a alteração da data limite de ocupação nas áreas fundiárias de 2011, para 2014, e 2500 hectares passe a ser posse de quem as ocupa sem a necessidade vistoria prévia (POLITIZE, 2021).

Há uma necessidade de solucionar os problemas advindos dos antepassados históricos do país, que mesmo após meio século ainda causa tamanho prejuízo, porém os Projetos de Lei mencionados, ao tentar facilitar a regularização fundiária, incentivou práticas de grilagem e desmatamento ilegal. Essa afirmação feita pelas organizações Greenpeace Brasil e a WWF Brasil, em carta, conforme o trecho:

O PL 510/21 legitima práticas de grilagem, pois, entre outros pontos, altera mais uma vez a data limite para que invasões de terras públicas sejam legalizadas (passando de 2011 para 2014) e permite que grandes áreas (de até 2500 hectares) possam ser tituladas sem necessidade de vistoria. Cientes de que a grilagem de terras públicas é responsável por 1/3 do desmatamento no país, além de ser promotora de uma espiral de violência, seria um absurdo aprovar um projeto como esse. O PL 2633/20 também é desnecessário e perigoso. Assim como o PL 510/2021, possui uma brecha que permitiria legalizar via licitação áreas públicas invadidas após a data limite de ocupação prevista em lei. Sabemos que esse PL não foi votado em 2020 porque não era benéfico o suficiente aos grandes invasores de terras públicas, razão pela qual a bancada ruralista retirou seu apoio. As chances de que venha a ser significativamente piorado por emendas de plenário durante o processo de deliberação remota são imensas (POLITIZE, 2021).

Carvalho (2012), menciona que a solução para o problema é visível, porém é preciso que cada um cumpra respeitosamente com o seu papel, “[...] O INCRA e os órgãos estaduais de terras devem levar a sério o cadastro único de imóveis rurais, mediante permanente monitoramento de território [...]”.

[...] devem exigir, periodicamente, certidões dos órgãos fundiários federal e estaduais competentes, prova de cadastro junto à Secretaria da Receita Federal e de quitação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, bem como certidões fornecidas pelos órgãos federal e estaduais de proteção do meio ambiente, sobre a inexistência de infração ambiental e certidão fornecida pelo órgão federal de assistência ao índio comprobatória de que o imóvel não se encontra em terras tradicionalmente ocupadas por populações indígenas (CARVALHO, 2012, p.236)

A concentração de terras no Brasil é desumana, e reflete no país em um

âmbito nacional e internacional, não é uma realidade nem uma necessidade que passa distantes daqueles que tem poder de fazer a mudança, pois os mesmos reconhecem tamanho problema que é presente no cotidiano agrário desde sempre. “Os efeitos nefastos de tamanha concentração batem em nossas portas, tão surdas como nós” (MOTTA, 2001, p. 1 e 2)

[...] a grilagem não é somente um crime cometido contra o verdadeiro proprietário (seja um indivíduo, no caso de terras particulares invadidas, seja em áreas pertencentes ao Estado, no caso mais frequente de invasão de terras devolutas), mas é um crime cometido contra a nação (MOTTA, 2001, p.4).

2.2 PROCESSO DISCRIMINATÓRIO DA TERRA

O procedimento discriminatório é utilizado, para, sempre que o Poder público necessitar de separar as terras públicas das terras particulares, em momentos que haja uma confusão das terras ou uma mistura, sendo possível ser

feito de forma administrativa ou judicial. “[...] todas as terras não tituladas, ou, que não conste de matrícula no registro geral de imóveis como propriedade privada, são consideradas como devolutas ou terras públicas” (BORGES, 2009, p. 388).

Segundo Figueira; Devisate e Kohl (2022) o processo de discriminação é essencial para se ter estabelecidos quais terras são devolutas, e que há a necessidade do registro, pois “[...] sendo públicas as terras, terá a natureza de mera ocupação/detenção e não de posse [...]” (FIGUEIRA; DEVISATE E KOHL, 2022, p.91)

As terras públicas é objeto do procedimento discriminatório, compreendendo estas, como as que nunca estiveram nas mãos de particulares, não tem divisas nem áreas concretas, no intuito do Estado ter um domínio dos bens do seu território (CARVALHO, 2012, p. 237 e 238)

Não há que se confundir terras públicas com terras devolutas, as terras públicas fazem parte das terras devolutas, porém as devolutas pertencem ao domínio público, que por estes não está sendo utilizada, e não se destina a outros fins administrativos (MACHADO, 2002, p. 127).

A primeira menção da ação discriminatória no texto da Lei é encontrada na Lei 601 de 1850, a Lei de Terras.

Art. 10. O Governo proverá o modo pratico de extremar o domínio público do particular, segundo as regras acima estabelecidas, incumbindo a sua execução às autoridades que julgar mais convenientes, ou a comissários especiais, os quais procederão administrativamente, fazendo decidir por árbitros as questões e duvidas de facto, e dando de suas próprias decisões recurso para o Presidente da Provincia, do qual o haverá também para o Governo. (BRASIL, 1850, artigo 10)

Em 28 de julho de 1860, foi criado por meio do Decreto 1.067, a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, esta responsável pelas terras públicas, inclusive discriminação das mesmas.

De acordo com Carvalho (2012), mesmo com a referência do procedimento discriminatório na Lei de Terras, tal procedimento só foi sistematizado com o Decreto Lei 9.760 em 1946 que dispunha do procedimento administrativo e judicial, e na Lei 3.081 de 1956 na qual dispunha do procedimento judicial. “[...] atualmente a ação discriminatória é disciplinada pela Lei 6.383 de 1976 [...]” (CARVALHO, 2012, p.237)

Borges (2009), em relação as Leis que regulamenta a discriminação de terras, disserta da seguinte forma:

1) Lei nº 5.972, de 11.12.73, que regula o procedimento para o registro de propriedade de bens moveis discriminados administrativamente ou

possuídos pela União.

No entanto, a Lei nº 9.821, de 23.08.99, excluiu a menção ao prazo estabelecido no artigo 1º caput, em até 31.12.75 e prorrogado pela Lei nº 6.282 de 09.12.75, para 31.12.78, pela Lei nº 6.584, de 24.10.78 para 31.12.88 e pela Lei nº 7.699, de 20.12.88 para 31.12.98.

2) Lei nº 6.383, de 07.12.76, a qual dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União e dá outras providências.

3) Decreto nº 1.775, de 08.01.96, o qual dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas e dá outras providências (BORGES, 2009, p. 389).

O Estatuto da Terra (Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964) no artigo 11 §1º dispõe que o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), possa celebrar convênios com os Estados com a finalidade de discriminar Terras Devolutas, facilitando o procedimento, “[...] tanto as terras particulares quanto as terras devolutas da União, Estados e Municípios se subordinam ao processo de Reforma Agrária” (MACHADO, 2002, p.109).

Art. 11. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária fica investido de poderes de representação da União, para promover a discriminação das terras devolutas federais, restabelecida a instância administrativa disciplinada pelo Decreto-Lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946, e com autoridade para reconhecer as posses legítimas manifestadas através de cultura efetiva e morada habitual, bem como para incorporar ao patrimônio público as terras devolutas federais ilegalmente ocupadas e as que se encontrarem desocupadas.

§ 1º Através de convênios, celebrados com os Estados e Municípios, iguais poderes poderão ser atribuídos ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, quanto às terras devolutas estaduais e municipais, respeitada a legislação local, o regime jurídico próprio das terras situadas na faixa da fronteira nacional bem como a atividade dos órgãos de valorização regional. (BRASIL, 1964, artigo 11)

Tais convênios contribuem para fazer a discriminação das terras, com a finalidade de arrecadar terras públicas viabilizando mesmo que indiretamente a distribuição e redistribuição de terras (MACHADO, 2002, p. 110).

É de suma importância discriminar as terras devolutas para que sejam alienadas ou empregadas a algum fim público nos casos em que estas estejam confundindo ou misturando com terras particulares. “[...] caso não faça isso, pode sofrer ação anulatória dos títulos de concessão emitidos sobre ditas terras” (BORGES, 2009, p.389).

Segundo Borges (2009), são pouquíssimas as possibilidades de ocorrer superposição, quando as terras já foram previamente discriminadas (administrativamente ou judicial), pois não há mais que se confundir com as de domínio particular.

Conforme o texto constitucional vigente as Terras Devolutas são de patrimônio da União e dos Estados. “aquelas que se acharem na posse de

particulares que as tornou produtivas, têm preferência para a regularização do domínio e com isso, não são mais terras devolutas na justa expressão da palavra” (BORGES, 2009, p. 390).

O procedimento discriminatório da terra pode ser administrativo ou judicial. Carvalho (2012), ressalta que o procedimento discriminatório administrativo pode se tornar judicial no caso de haver conflitos em que está na terra. Este processo administrativo está regulamentado no capítulo 2 do texto da Lei 6383 de 1976, entre os artigos 2º até o 17.

Art. 2º - O processo discriminatório administrativo será instaurado por Comissões Especiais constituídas de três membros, a saber: um bacharel em direito do Serviço Jurídico do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, que a presidirá; um engenheiro agrônomo e um outro funcionário que exercerá as funções de secretário. (BRASIL, 1976, artigo 2º)

Por outro lado, o procedimento discriminatório de terras pode também ser judicial, regulamentado pelo capítulo 3º da Lei 6.383 de 1976, entre os artigos 18 até o 23, quando feita “[...] obedece a um processo de rito sumário previsto no código de processo civil em vigor” (BORGES, 2009, p. 391).

É competência da Justiça Federal, processar e julgar a discriminação judicial, conforme parágrafo único do artigo 19 da Lei 6.383 de 1976.

Art. 19 – [...]

Parágrafo único. Compete à Justiça Federal processar e julgar o processo discriminatório judicial regulado nesta Lei. (BRASIL, 1976, artigo 19)

Machado (2002), ressalta que a competência ser só da Justiça Federal, se torna injusto para a pessoa que estiver de posse do imóvel rural, que terá que se deslocar até a capital.

A União, ou a Autarquia que a representa, o INCRA, tem condições de deslocar seus procuradores para qualquer região do País, e deveria arcar com o ônus de eventuais deslocamentos e não o particular, que usualmente não tem advogados, menos provável que os tenha na capital, pouco ou nada conhece dos trâmites judiciais, principalmente fora de seu município (JUNQUEIRA, *apud* MACHADO, 2002, p. 135).

3 USUCAPIÃO AGRÁRIA

O princípio mais elevado da usucapião pode ser dito como a garantia da segurança jurídica sobre a propriedade, com a finalidade de salvaguardar o cumprimento da função social da propriedade, penalizando o proprietário que não cuida e não protege o seu bem (CARVALHO, 2012, p. 445).

Se o proprietário desleixado não cuida, não protege o bem e não o reclama, durante certo tempo, é compreensível que não mereça proteção jurídica, que se inclina para o possuidor, uma vez que o direito não protege aquele que dorme (CARVALHO, 2012, p. 445)

A primeira vez que o ordenamento jurídico se preocupou com legitimar aquele que estava na propriedade, mas não possuía título foi na Lei de Terras (Lei 601 de 1850), “Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente” (BRASIL, 1850, artigo 5º).

O § 1ª do artigo 5º da referida Lei, nos remete ao tempo de ocupação que hoje se faz necessário para requerer a usucapião, na época da publicação da Lei, essa não era a preocupação, porém se torna uma base (CARVALHO, 2012, p.447).

Art. 5º [...]

§ 1º Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, compreenderá, além do terreno aproveitado ou do necessário para pastagem dos animais que tiver o posseiro, outro tanto mais de terreno devoluto que houver contíguo, com tanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual às últimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha. (BRASIL, 1850, artigo 5º)

A usucapião foi introduzida da forma na qual é conhecida hoje, pelo Código Civil de 1916, trazendo as espécies de Usucapião Ordinária e Extraordinária, porém só entra no ordenamento jurídico a espécie de usucapião agrária, com Constituição Brasileira de 1934. (CARVALHO, 2012, p.448).

Art 125 - Todo brasileiro que, não sendo proprietário rural ou urbano, ocupar, por dez anos contínuos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, um trecho de terra até dez hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele a sua morada, adquirirá o domínio do solo, mediante sentença declaratória devidamente transcrita (BRASIL, 1934, artigo 125)

Já a Constituição de 1946, assegura o direito de estrangeiro usucapir, bem como aumenta a área de 10 hectares mencionado no artigo 125 da Constituição de 1934, para 25 hectares na preferência para aquisição.

Art. 156. A lei facilitará a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras públicas. Para esse fim, serão preferidos os nacionais e, dentre eles, os habitantes das zonas empobrecidas e os desempregados.

§ 1º Os Estados assegurarão aos posseiros de terras devolutas, que nelas tenham morada habitual, preferência para aquisição até vinte e cinco hectares.

[...]

§ 3º Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar, por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra não superior a vinte e cinco hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele sua morada, adquirirá-lhe-á a propriedade, mediante sentença declaratória devidamente transcrita (BRASIL, 1946, artigo 156).

O instituto da Usucapião foi regulamentado com o Estatuto da Terra na qual estabeleceu também o módulo rural para base da área usucapível, sendo que este deve variar de acordo com a região (CARVALHO, 2012, p. 448).

Art. 98. Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, tornando-o produtivo por seu trabalho, e tendo nele sua morada, trecho de terra com área caracterizada como suficiente para, por seu cultivo direto pelo lavrador e sua família, garantir-lhes a subsistência, o progresso social e econômico, nas dimensões fixadas por esta Lei, para o módulo de propriedade, adquirir-lhe-á o domínio, mediante sentença declaratória devidamente transcrita (BRASIL, 1964, artigo 98).

Em um momento, a usucapião agrária, ficou esquecida no ordenamento jurídico, “Na tentativa de despertá-la da inatividade, foi editada a Lei 6.969, de 10.12.1981, que versa sobre a aquisição, por usucapião especial, de imóveis agrários” (CARVALHO, 2012, p.449).

Uma notável alteração na referida lei, se vê no artigo 2º e 3º que permite a usucapião especial em terras devolutas desde que não seja as “áreas indispensáveis à segurança nacional, nas terras habitadas por silvícolas, nem nas áreas de interesse ecológico” (BRASIL, 1981, artigo 2º e 3º).

O legislador inseriu na Constituição Federal vigente a usucapião em imóveis agrários, no artigo 191, “que revogou a usucapião especial prevista no art. 1º da Lei 6.969/81, que por sua vez tinha revogado a usucapião pro labore, do art. 98 do Estatuto da Terra (Lei 4.504/64)” (CARVALHO, 2012, p.449)

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Carvalho (2012), menciona que há uma grande indecisão legislativa em relação a usucapião agrária, pois com a evolução jurídica, foi constantemente mudando a área usucapível, e que fixar um determinado limite de hectares para se ter usucapião na área rural, acaba que por vez não observando a diversidade de agro ecossistemas no país, sendo este vasto em extensão territorial, e que o correto seria:

[...] adotar a dimensão do módulo de propriedade rural, determinada caso a caso, considerando as peculiaridades sociais, econômicas e ecológicas do lugar de situação do imóvel para se determinar a área caracterizada como suficiente para, por seu cultivo direto pelo lavrador e sua família, garantir-lhes a subsistência, o progresso social e econômico. No entanto, há de se convir que isso seria trabalhoso, oneroso e acabaria por introduzir insegurança jurídica no âmbito da aplicação da usucapião especial rural (CARVALHO, 2012, p.450)

O legislador deixa claro como elemento subjetivo da usucapião de imóvel agrário Rural, o *animus domini*, na qual o possuidor do imóvel deve estar na posição de proprietário, mesmo que não seja, não pode haver a detenção de imóvel através

de tolerância como arrendamento ou parceria. Deve a pessoa que deseja usucapir, ser uma pessoa física, ter, dentro do prazo de 5 anos fixado ali sua residência e tornar a área produtiva em razão do trabalho seu e de sua família, não sendo possível a soma da posse, com exceção da sucessão *causa mortis*, “se o sucessor continua a morar e a cultivar a terra, sem interrupção do prazo, conservará o direito à posse” (CARVALHO, 2012, p.460 e 461).

3.1 POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE TERRAS DEVOLUTAS EM CUMPRIMENTO A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

Em síntese a usucapião de terras públicas não é admitido, dede o disposto no artigo 67 do Código Civil de 1916. No ordenamento jurídico atual, a proibição de aquisição de bens públicos por usucapião, foi novamente mencionado, no artigo 183, § 3º e artigo 191 da Constituição Federal de 1988, bem como no artigo 102 do Código Civil de 2002 (CARVALHO, 2012, p.472 e 473)

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

[...]

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

[...]

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988, artigos 183 e 191).

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião. (BRASIL, 2002, artigo 102).

A Constituição Federal de 1988 prevê também a indisponibilidade das Terras Devolutas que são necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

[...]

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais (BRASIL, 1988, artigo 225).

A vedação de aquisição de bens públicos por usucapião não deve ser entendida em um sentido amplo, e sim analisado em casos isolados. As terras devolutas não devem ser confundidas em um primeiro momento com terras públicas, sendo que a primeira está dentro da última. Carvalho (2012), qualifica as terras devolutas como uma subespécie de terras públicas *sui generis*, ressalta ainda que mesmo disposto no texto constitucional a inadmissibilidade de usucapião de terras públicas, há uma controvérsia a redação do artigo 188 da Constituição Federal, “A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”, e sustenta que a política agrícola do Brasil desde as Capitanias hereditárias, sempre foi “privatizar as terras públicas dominicais, para que fossem ocupadas, colonizadas e cultivadas”, as terras devolutas devem ser discriminadas para incorporarem ao patrimônio do Estado, o que não é feito com frequência, somente em último caso (CARVALHO, 2012, p.473)

Os tribunais têm decidido que o Poder público não pode atribuir como de sua propriedade todos os imóveis sem registro, tendo o ônus de comprovar que se trata de terra devoluta ou de domínio público. Assim, não se configura como terra devoluta a sem registro, que é utilizada por particular com posse *ad usucapionem* (CARVALHO, 2012, p.474).

Segundo Bilego; Moraes e Silva (2020), o Estado não vem cumprindo a função social da propriedade nos bens públicos, e com afirmação para isso se tem

as terras devolutas, que não recebem nenhuma destinação social, estão na maioria dos casos em estado de abandono, ficando assim essas terras improdutivas e inúteis. Mesmo sendo terras devolutas, propriedades, da União ou dos Estados, por um lado estão em situação de descaso pelo poder público, “Em contrapartida, existem pessoas que trabalham nessas terras, tornam-nas produtivas e sustentáveis e fazem desse lugar sua moradia, tirando de lá sua subsistência por meio da agricultura familiar.” (MORAES; BILEGO E SILVA, 2020, p.88).

A função social da terra, entende-se como o direito do proprietário exercer seu direito sobre seu bem, em consonância com o interesse público, não o fazendo essa propriedade perde o caráter de intangível, Moraes; Bilego e Silva (2020), afirma que a propriedade não é somente para fim individual, mas também pro coletivo, devendo o interesse público e privado andar lado a lado, e que se tratando de propriedade rural, a função social é mais ampla, “exige uma destinação mais abrangente, onde busca-se o equilíbrio entre os elementos de finalidade social, econômica e ecológica” (BILEGO; MORAES E SILVA, 2020, p. 93 e 94).

Para ser melhor entendida deve ser observado o disposto no artigo 2º do Estatuto da Terras (Lei 4.504/1964):

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem (BRASIL, 1964, artigo 2º).

Também pode ser observado o seu amparo na Carta Magna, dispondo da seguinte forma:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos 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 (BRASIL, 1988, artigo 186).

Conforme mencionado na redação do artigo 186 da Constituição Federal, os critérios devem ser observados simultaneamente, caso não seja, o proprietário pode sofrer sanções do Estado por descumprimento da função social da propriedade, como a desapropriação do imóvel em razão do interesse público. A Grande parte dos juristas entendem que em se tratar de bem público, não deve ser observado o cumprimento da função social, pois seria ilógico exigir do Estado, o que o próprio é responsável por exigir do particular, e não teria eficácia aplicar sanções como desapropriação para bens públicos, porém é mais ilógico o Estado cobrar o que ele mesmo não cumpre.

Bilego; Moraes e Silva (2020), menciona o entendimento do jurista Silvio Luís Ferreira da Rocha, na qual o Estado deve sim observar os critérios da função social, e não deixar de lado os bens públicos.

Acreditamos que a função social da propriedade é o princípio constitucional que incide sobre toda e qualquer relação jurídica de domínio, pública ou privada, não obstante reconheçamos ter havido um desenvolvimento maior dos efeitos do princípio da função social no âmbito do instituto da propriedade privada, justamente em razão do fato de o domínio público, desde sua existência, e, agora, com maior intensidade, estar, de um modo ou de outro, voltado sempre ao cumprimento de fins sociais [...] (ROCHA *apud* BILEGO; MORAES E SILVA, 2020, p. 95)

O ordenamento jurídico é bem claro em relação a impossibilidade de aquisição de bens públicos pela usucapião, porém é defendido por uma pequena parcela de jurista que as Terras Devolutas podem ser usucapidas, pois são bens públicos dominicais (dominiais), desafetados, e sem destinação para fins públicos (BILEGO; MORAES E SILVA, 2020, p.88).

O Superior Tribunal de Justiça, se posiciona em favor da impossibilidade de usucapião em bens públicos, pela Súmula 340 de 1963, não sendo possível adquirir os bens público da mesma forma das propriedades privadas.

é visível que essa proibição gerou um retrocesso na questão da agricultura familiar, pois retira do particular o direito de cultivar uma terra “abandonada”, justamente no momento em que a função social da propriedade é tão

prezada no ordenamento jurídico brasileiro. (BILEGO; MORAES E SILVA, 2020, p. 96).

Em 2009, o Superior Tribunal de Justiça, manteve decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, no qual concedeu a usucapião para duas mulheres de uma propriedade localizada em Bagé (RS), na qual a mesma se encontra em faixa de fronteira. Duas mulheres pediram judicialmente a usucapião da terra, e a União pediu extinção do processo, pois conforme mencionado na Lei 601 de 1850, as Terras em Faixa de Fronteira, englobam as terras devolutas, o entendimento no Tribunal de Justiça, é que por estar a propriedade em faixa de fronteira, não se presume ser terra devoluta, sendo que cabe ao Estado provar que é uma terra devoluta, por meio da discriminação da terra, se o Estado não o faz, o imóvel pode ser usucapido, pois não existe terra devoluta por presunção, não conformada, a União, recorreu ao STJ, que manteve a decisão do Tribunal de Justiça.

O ministro ressaltou também que, inexistindo presunção de propriedade em favor do Estado e não se desincumbindo este ônus probatório que lhe cabia, não se pode falar em pedido juridicamente impossível, devendo ser mantida a decisão das instâncias inferiores (JUSBRASIL, 2009)

EMENTA: RECURSO ESPECIAL. USUCAPIAO. FAIXA DE FRONTEIRA. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE REGISTRO ACERCA DA PROPRIEDADE DO IMÓVEL. INEXISTÊNCIA DE PRESUNÇÃO EM FAVOR DO ESTADO DE QUE A TERRA É PÚBLICA.

1. O terreno localizado em faixa de fronteira, por si só, não é considerado de domínio público, consoante entendimento pacífico da Corte Superior.
2. Não havendo registro de propriedade do imóvel, inexistente, em favor do Estado, presunção *iuris tantum* de que sejam terras devolutas, cabendo a este provar a titularidade pública do bem. Caso contrário, o terreno pode ser usucapido.
3. Recurso especial não conhecido. (STF *apud* JUSBRASIL, 2009)

Não é possível ter um dado exato da quantidade de terras devolutas que temos no Brasil, pois muitas terras não tem o registro no Cartório de Imóveis, mas não significa que seja devoluta, até mesmo porque há a possibilidade de haver ali um documento de Sesmaria, um registro paroquial ou do vigário ou mesmo uma transcrição, sendo que só é possível essa determinação com a discriminação da terra, para separar o que é público de particular.

Em 2014, no XLI Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, o 1º Oficial do Registro de Imóveis de Campo Novo do Parecis/MT e Vice-Presidente

do IRIB, José de Arimatéia Barbosa, proferiu uma palestra na qual aborda o assunto da usucapião, e defende a possibilidade da mesma em terras devolutas.

“elencar elementos que demonstrem ser possível a usucapião de bens de domínio público, em especial as terras devolutas situadas no Brasil, que não estejam cumprindo, por parte do Estado, sua função social, facultando ao interessado valer-se de procedimento extrajudicial, se dela estiver fazendo uso mansa e pacificamente, de boa-fé por período e nas condições que justifique sua aquisição pela prescrição”. (IRIB, 2021)

As Terras Devolutas, são uma subespécie de terras públicas, mas que para serem assim reconhecidas, há a necessidade de serem discriminadas, e registradas em Cartório de imóvel, em nome da União ou dos Estados, caso não façam, não se presume que essa terra seja pública devoluta, cabendo assim as mesmas aplicações à propriedade particular, devendo cumprir a função social da terra, assim como um particular, e se não faz é passível de usucapião, pois ao mesmo tempo que a União e os Estados deixam as terras “abandonadas”, gera uma enorme desigualdade na distribuição de terras no país, que já decorre desde a sua colonização.

CONCLUSÃO

Neste trabalho, foi possível entender a problemática da distribuição e aquisição de terras no Brasil, que desde a sua colonização já enfrentava esse problema. Foi possível demonstrar o quanto a legislação precisa se adaptar para o cenário atual. A questão agrária no Brasil ainda é um tema pouco discutido, mas de grande relevância.

Cumprir a função social da terra é extremamente importante dentro do ordenamento jurídico, e essa imposição deve ser benéfica para ambos os lados (particular e estado), porém esse assunto é muito complexo, e fica a pergunta, o Estado que é o responsável por cobrar e fiscalizar se de fato está havendo esse cumprimento, também deve se responsabilizar se não o faz em terras públicas? Mas como e quem irá fazer essa cobrança?

A partir do momento que se tem uma terra pública e o estado ou a união deixa aquele bem ali sem cuidados e abandonado, isso afeta diretamente na má distribuição das terras, o país já possui uma concentração de terras nas mãos de poucos, se em uma terra possui uma família, que depende da agricultura familiar, e cumpre os requisitos da usucapião agrária, a não possibilidade da mesma nos remete ao pensamento do quão em desvantagem a população está em relação ao estado, com isso chega se a conclusão de que o estado cobra o que ele mesmo não faz, aparada na lei na qual proíbe a usucapião de terras devolutas e com isso a terra continuando sem o cuidado do responsável.

REFERÊNCIAS

- ANDES - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. **Câmara aprova 'PL da Grilagem' e texto vai ao Senado**. 2021. Disponível em: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/camara-aprova-pl-da-grilagem-e-texto-vai-ao-senado1>. Acesso em 29/09/2023;
- ARAÚJO, Ionnara Vieira de; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. **Apropriação de Terras no Brasil e o Instituto das Terras Devolutas**. Volume 1, Revista da Faculdade de Direito UERJ, 2011, Rio de Janeiro/RJ. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rfduerj/article/view/1716/1330>. Acesso em 29/09/2023;
- BILEGO. Renata Beatriz; MORAES. Reila Guimarães; SILVA. Fabiane Alves da. **A possibilidade da concessão da Usucapião sobre Terras Devolutas frente a aplicabilidade do princípio constitucional da função social da propriedade**. Volume 02, Revista Interfaces do Conhecimento, 2020, Barra do Garças-MT. Disponível em: <https://periodicos.unicathedral.edu.br/index.php?journal=revistainterfaces&page=article&op=view&path%5B%5D=430&path%5B%5D=331>. Acesso em 01/09/2023.
- BORGES, Antonino Moura. **Curso Completo de Direito Agrário**. 3ª edição, CL EDIJUR, 2009, Leme-SP;
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Diário Oficial da União, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 25/09/2023;
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 1988, Brasília/DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: setembro de 2023;
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946**. Diário Oficial da União, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760compilado.htm. Acesso em: 30/09/2023
- BRASIL. **Decreto nº 1.067, de 28 de julho de 1860**. Câmara dos deputados, 1860. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1067-28-julho-1860-546420-publicacaooriginal-60429-pl.html>. Acesso em setembro de 2023;
- BRASIL. **Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Diário Oficial da União, 2002, Brasília/DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em 29/09/2023;
- BRASIL. **Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964**. Diário Oficial da União, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204

[.504%2C%20DE%2030%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201964.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Estatuto%20da%20Terra%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&text=Art.e%20promo%C3%A7%C3%A3o%20da%20Pol%C3%ADtica%20Agr%C3%ADcola](#). Acesso em 30/09/2023;

BRASIL. **Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850**. Diário Oficial da União. 1850. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm#:~:text=L0601%2D1850&text=LEI%20No%20601%2C%20DE,sem%20preenchimento%20das%20condi%C3%A7%C3%B5es%20legais. Acesso em: 25/09/2023;

BRASIL. **Lei nº 6383 de 07 de dezembro 1976**. Diário Oficial da União, 1976. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6383.htm. Acesso em: setembro de 2023;

CARVALHO, Edson Ferreira de. **Manual didático de Direito Agrário**. 2ª reimpressão, Juruá Editora, 2012. Curitiba-PR;

DEVISATE, Rogério Reis; FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio; KOHL, Paulo Roberto. **Regularização Fundiária. Experiências Regionais**. Senado Federal, 2022, Brasília/DF. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/602494/Regularizacao_fundiaria_experiencias_regionais.pdf. Acesso em: 29/09/2023;

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Manual de Direito Agrário**. UFPA, 2018. Belém/PA. Disponível em: https://www.cidh.ufpa.br/pdf/livros/eBook_Manual_Direito_Agrario_2018.pdf. Acesso em: 25/09/2023;

IRIB. **Usucapião de Terras Devolutas**. 2021. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/usucapiao-de-terras-devolutas>. Acesso em outubro de 2023

JUSBRASIL. **Cabe Usucapião de terra devoluta, ainda que em faixa de fronteira**. 2009. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/cabe-usucapiao-de-terra-devoluta-ainda-que-em-faixa-de-fronteira/2047019>. Acesso em 30/09/2023;

MACHADO, Edna Moreira de Lima. **Discriminação de terras devolutas: Tarefa inconclusa, desde o Brasil imperial, em prejuízo para a Reforma Agrária**. 2002, Brasília/DF. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4397/1/arquivo5568_1.pdf. Acesso em: 25/09/2023;

MARQUES, Carla Regina Silva; MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 11ª edição, Editora Atlas S.A, 2015. São Paulo/SP. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPDH/caop_dh/Direito_Agrario_Brasileiro_-_Benedito_Ferreira_Marques.pdf. Acesso em: 25/09/2023;

MARQUES, Matheus Albuquerque de Carvalho. **A Usucapião de Terras Devolutas**. 2006, Sousa/PB. Disponível em:

<http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/riufcg/14824/MATHEUS%20ALBUQUERQUE%20DE%20CARVALHO%20MARQUES%20-%20TCC%20DIREITO%202006.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 01/09/2023;

MOTTA, Márcia Maria Menendes. **A grilagem como legado**. Motta, Márcia & Pineiro, Theo Lobarinhas. Voluntariado e Universo Rural, 2001, Rio de Janeiro/RJ. Disponível em:

https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7MottaAGrilagemcomoLegado.pdf. Acesso em 28/09/2023;

POLITIZE. **O que é o PL da Grilagem” e qual a sua importância**. 2021. Disponível em: <https://www.politize.com.br/pl-510-2021-grilagem/>. Acesso em 29/09/2023;