



**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE ALÉM PARAÍBA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS GERENCIAIS ALVES FORTES**

**MARIA EDUARDA DUTRA MOREIRA**

**A APLICAÇÃO DA USUCAPIÃO SOBRE TERRAS DEVOLUTAS E O PRINCÍPIO  
DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

**BACHARELADO EM DIREITO**

Além Paraíba  
2020

MARIA EDUARDA DUTRA MOREIRA

**A APLICAÇÃO DA USUCAPIÃO SOBRE TERRAS DEVOLUTAS E O PRINCÍPIO  
DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado à Faculdade de Ciências Jurídicas e Gerenciais Alves Fortes – FEAP – como parte das exigências acadêmica do curso de Direito, para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Ms. Geovane Lopes de Oliveira

Além Paraíba  
2020

## FICHA CATALOGRÁFICA

MOREIRA, Maria Eduarda Dutra

**A APLICAÇÃO DA USUCAPIÃO SOBRE TERRAS DEVOLUTAS E O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE/** Maria Eduarda Dutra

Moreira. Além Paraíba:

FEAP/FACULDADE DE CIÊNCIAS GERENCIAIS ALVES FORTES, Graduação,  
2020.

Monografia (Bacharel em Direito)- Fundação Educacional de Além Paraíba,  
FACULDADE DE CIÊNCIAS GERENCIAIS ALVES FORTES, 2020.

A APLICAÇÃO DA USUCAPIÃO SOBRE TERRAS DEVOLUTAS E O PRINCÍPIO  
DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

**MONOGRAFIA APRESENTADA A FACULDADE DE CIÊNCIAS GERENCIAIS  
ALVES FORTES - FEAP DIREITO - 2020**

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. da Disciplina: Prof. Ms. Geovane Lopes de Oliveira

---

Prof. Orientador: Prof. Ms. Geovane Lopes de Oliveira

---

Convidado: Ms. Andrey Brugger

---

Convidado: Esp. Ian Fernandes de Castilho

---

NOTA

APROVADO

APROVADO COM RESTRIÇÕES

REPROVADO

---

Coordenadora: Prof<sup>ª</sup>. Esp. Rogéria Aparecida de Souza Oliveira

Além Paraíba, 16 de Dezembro de 2020.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente agradeço a Deus, por me ajudar a ultrapassar todos os obstáculos encontrados ao longo do curso, por ter me dado forças para superar as dificuldades e por todo conhecimento adquirido durante os cinco anos da faculdade.

A minha mãe Marta Dutra, pelo amor incondicional, por sempre me apoiar e acreditar no meu potencial e nos meus sonhos, principalmente por ter me dado a oportunidade de fazer um curso superior.

Agradeço ao meu noivo Jhonatan Bispo, que esteve ao meu lado durante todo este trajeto me apoiando e por compreender minha dedicação ao TCC.

Aos meus amigos do curso de Direito pela troca de ideias, pela amizade, apoio emocional e ajuda mútua.

Ao meu orientador, professor e mestre Geovane Lopes, deixo um agradecimento especial que aceitou me orientar nesta monografia, suas indicações fizeram toda diferença.

A coordenadora do curso de Direito e professora Rogéria Aparecida, pelo carinho, comprometimento com seus alunos e pela excelência do ensino. Por sempre estar presente para indicar a direção correta.

Agradeço também a minha supervisora de estágio Jéssica Laroca, pela disponibilidade e valiosas orientações, uma grande amiga que me ensinou o direito na prática, e com quem tive o prazer de estagiar, principalmente pela simplicidade com que sempre me tratou. E através dela, especialista em usucapião extrajudicial, me aconselhou na escolha de tema.

A todos os professores da FEAP que tive o prazer de ser aluna, pela grande qualidade de ensino oferecido, contribuindo com minha formação profissional e a todos aqueles que contribuíram para que este ano tenha decorrido dessa forma.

## RESUMO

MOREIRA, Maria Eduarda Dutra. **A aplicação da usucapião sobre terras devolutas e o princípio da função social da propriedade.** Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Ciências Gerenciais Alves Fortes- Fundação Educacional de Além Paraíba- FEAP, Além Paraíba- Minas Gerais, 2020.

O presente trabalho monográfico, tem por primordial objetivo analisar, frente a doutrina, legislação pertinente e jurisprudência a possibilidade da aplicação da usucapião sobre terras devolutas, sob a ótica do princípio da função social da propriedade. Como é cediço toda propriedade deve, por força constitucional, cumprir uma função para com a sociedade. A referida função encontra arrimo na ideia de que a coletividade, em maior ou menor grau, deve ser beneficiada pela utilização de imóveis, visto que a supremacia do interesse público é um dos corolários máximos de uma sociedade democrática. Neste passo o trabalho perpassa por uma pesquisa sintetizada sobre a função social da propriedade, considerando, na sequência, o instituto da usucapião, em suas mais variadas nuances, interessantes ao estudo. A pesquisa avança ao tema das terras devolutas sob a ótica doutrinária e jurisprudencial e sua relação com o corolário da função social da propriedade, que é a matriz jurídica deste estudo. Em derradeira, mas não menos importante análise, a monografia se firma na possibilidade jurídica da usucapião de terras públicas, citando a existência de um projeto de emenda constitucional que trata intimamente do tema, até alcançar as considerações finais.

Palavras-chave: “Usucapião”, “Propriedade”, “Função social”, “Devoluta”.

## ABSTRACT

MOREIRA, Maria Eduarda Dutra. **The application of the usucapião on deventomable lands and the principle of the social function of property.** Monograph (Graduation in Law) – Alves Fortes School of Management Sciences - Foundation Educational of Além Paraíba- FEAP, Além Paraíba- Minas Gerais, 2020.

The main objective of this monographic work is to analyze, in view of the doctrine, pertinent legislation and jurisprudence, the possibility of the application of adverse possession on vacant lands, from the perspective of the principle of the social function of property. As all property is ceded, it must, by constitutional force, fulfill a function towards society. The function supports the idea that the collectivity, to a greater or lesser degree, should benefit from the use of real estate, since the supremacy of the public interest is one of the maximum corollaries of a democratic society. In this step, the work goes through a synthesized research on the social function of property, considering, subsequently, the usucapion insitute, in its most varied nuances, interesting to the study. A research advances the theme of vacant lands from a doctrinal and jusriprudential perspective and its relationship with the corollary of the social function of property, which is the legal matrix of this study. Last but not least, a monograph is based on the legal possibility of usucapion of public lands, citing the existence of a constitutional amendment project that deals intimately with the topic, until reaching as final considerations.

Keywords: “Usucapião”, “Property”, “Social role”, “Vacant”.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	07
2. UMA SÍNTESE DA PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO.....	09
2.1 USUCAPIÃO DE BENS IMÓVEIS: FUNDAMENTOS E ESPÉCIES.....	14
2.1.1 USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIA.....	14
2.1.2 USUCAPIÃO RURAL.....	15
2.2 USUCAPIÃO ESPECIAL CONSTITUCIONAL URBANO INDIVIDUAL PRÓ-MORADIA.....	16
3. USUCAPIÃO COMO FORMA DE AQUISIÇÃO ORIGINÁRIA.....	18
3.1 O QUE SÃO TERRAS DEVOLUTAS?.....	20
3.1.1 TERRAS DEVOLUTAS SOB A ÓTICA DOUTRINÁRIA.....	21
3.1.2 TERRAS PÚBLICAS VS TERRAS DEVOLUTAS.....	22
3.2 A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO.....	23
3.3 A POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE TERRAS DEVOLUTAS.....	26
3.4 PEC- 292/16 – PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DOS ARTS. 183 E 191 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PARA PERMITIR A USUCAPIÃO DE TERRAS DEVOLUTAS.....	30
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	35
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO.....	38



## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a possibilidade jurídica da aplicação do instituto da usucapião, no contexto das terras devolutas, sob o prisma do princípio da função social da propriedade.

É notório que no Brasil há uma má distribuição de terras, resultando numa premente necessidade de reforma agrária, a fim de atender as demandas de assentamento. Contudo, qual a raiz deste problema ? quais os mecanismos jurídicos existentes no ordenamento brasileiro que contemplam tais questões ? O problema fundiário possui somente envergadura jurídica, ou existem aspectos sociais que necessitam ser observados ?

Neste contexto, serão analisadas questões envolvendo instituto da propriedade e da forma de usucapião desta última em caso de descumprimento de sua função social.

A presente pesquisa, outrossim, se justifica por se debruçar sobre a questão social que envolve a questão das terras devolutas. A questão da regularização fundiária impacta diretamente a vida de milhões de brasileiros que lutam pela reforma agrária.

A discussão se desenvolve a partir de uma pesquisa histórica, doutrinária, jurisprudencial e legal acerca dos institutos em comento. Serão utilizadas obras sobre usucapião, reforma agrária, terras devolutas, entre outros assuntos pertinentes a elaboração do tema.

O epicentro jurídico da pesquisa está na Constituição Federal de 1988 e sua latente preocupação com o fim a que a propriedade se destina, sua função na sociedade e os mandados constitucionais de observância aos direitos sociais, que esbarram diretamente na questão fundiária.

Caio Mário da Silva Pereira (2004, p. 103) define didaticamente a usucapião como sendo: “a aquisição da propriedade ou direito real pelo decurso do tempo estabelecido e com observância dos instituídos em lei”. Por este espeque, a usucapião se constitui em um instituto jurídico que carece de minuciosa observância dos ditames previstos em lei, para sua efetivação.

Como é cediço, o direito a propriedade é constitucionalmente garantido e

erigido à condição de direito fundamental, conforme preconiza o artigo 5º, XXII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

No inciso seguinte, é trazido à baila o mandamento constitucional, narrando que a propriedade deverá cumprir sua função social. A função social da propriedade amplia o espectro de deveres dos bens, conferindo-lhes aptidão para servir de modo mais eficiente à coletividade, conforme será minudenciado a frente.

Seguindo a linha de raciocínio apresentada, a pesquisa que aqui se desenvolve perpassa pela cognição do instituto da usucapião em suas variadas nuances doutrinárias. Abordar-se-á a usucapião especial constitucional urbana, além de considerações acerca da usucapião enquanto instrumento apto para aquisição originária de propriedade.

Neste passo, o arrazoado avança para a compreensão do que se entende por terras devolutas, sua titularidade e ineficácia em cumprir o mandamento social constitucional. Após estes eventos, o terreno está pronto para o ponto crucial do trabalho monográfico, consistente na possibilidade de se usucapir de terras públicas, sem não antes definir o que é a supremacia do interesse público. Como se sabe, os terrenos de domínio público possuem características distintas dos bens imóveis particulares, todavia, ambos esbarram na necessidade de servirem, em maior ou menor grau, aos interesses coletivos.

Com efeito, ao final, objetiva-se trabalhar a problemática que envolve a má distribuição de terras no Brasil e uma possível solução para isto, considerando a atual impossibilidade de usucapir bens públicos e terras devolutas.

Para tanto, será trabalhado, no final da pesquisa a existência de uma proposta de emenda constitucional que buscava viabilizar a usucapião de terras devolutas. Neste passo, objetiva-se propor uma reflexão sobre as raízes do problema de má distribuição de terras.

Ideias de justiça social e observância dos direitos fundamentais são mencionados, considerando que a questão fundiária perpassa por uma análise destas questões.

Não é pretensão desta pesquisa esgotar o tema, tão pouco selá-lo, visto que trata-se de um assunto extenso. Contudo, dada a sua importância social e acadêmica, o trabalho encontra respaldo para que discentes da graduação se debrucem sobre ele.

## 2. UMA SÍNTESE DA PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO

Como consequência da forma de colonização das terras brasileiras, aliada a intensificação do individualismo, a propriedade adquiriu contornos de inviolabilidade e absolutismo.

Sobre a aquisição de terras no Brasil Colônia, Araújo e Tárrega ensinam:

A aquisição de terras no Brasil, como meio formal e generalizado, começou na capitania de São Vicente em 1532, e por intermédio de seu donatário Martim Afonso de Souza. Foi a carta de sesmaria o título de concessão dominial, de que lançou mão o colonizador português para a consolidação da conquista do território incorporado ao reino de Portugal, em 1.500, regime que vigorou no Brasil até 1822. Havia em Portugal, desde 1.375, na última dinastia Borgonha do rei D. Fernando, o confisco das terras desaproveitadas que deveriam ser entregues a quem as lavrasse, costume este que foi herdado dos belgas e dos galos. (Lei das Sesmarias, publicada em Santarém em 1375). Juridicamente não houve no Brasil sesmarias e sim datas e concessões da Coroa, que foram largamente utilizadas. (Araújo e Tárrega, 2011, p. 2-3).

Por este excerto, é possível se eneter que a divisão de terras brasileiras sempre foi de modo que não beneficiou uma distribuição adequada, desconsiderando seu fim último coletivo.

A despeito disto, com a evolução da sociedade e a necessidade de uma releitura, hodiernamente a propriedade privada passou a ser orientada por limitações formais (obrigações, restrições e direitos) responsáveis por constituir o que hoje é conhecido como **função social da propriedade**. (ANDRADE, 2010).

Considerando a amplitude e importância deste instituto, todo trabalho, em maior ou menor grau remontará o conceito, pois ele serve de arrimo e epicentro jurídico sobre o qual orbita o trabalho.

No ordenamento jurídico pátrio - o direito à propriedade - condicionado ao cumprimento de sua função social, foi inserido no rol do art. 5º, mais especificamente nos incisos XXII, que narra ser “garantido o direito de propriedade” e XXIII diz que “a propriedade atenderá sua função social” da Constituição Federal de 1988, Fazendo parte do seletor grupo dos direitos e garantias individuais.

Neste sentido, vale mencionar o seguinte julgado:

Art. 5º, inc. XXIII da Constituição Federal - "O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada,

observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. (ADI 2.213 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 4-4-2002).

Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva, em sua obra: Terras Devolutas no Pós 1988: Repercussões da jurisprudência dos Tribunais Superiores Brasileiros na estrutura fundiária da Amazônia Legal, cita com maestria, Maria Sylvia Zanela Di Pietro (2006) para trazer uma conceituação absolutamente precisa:

“A função social da propriedade é um princípio desenvolvido a partir da propriedade privada, com o propósito de acrescer o aspecto social ao lado do direito individual. Trata-se de uma reação contra a concepção individualista do direito de propriedade privada. Quando esse princípio começou a ser aplicado, na Constituição de Weimar de 1919, já estava se desenvolvendo a concepção doutrinária de que os bens públicos seriam aqueles de titularidade das pessoas jurídicas estatais, sem prejuízo da finalidade pública que lhes é inerente.” (DI PIETRO, 2006 apud SILVA, 2018, p. 67)

Impende salientar que em outra passagem do texto constitucional (art. 170, II e III, CF/88) também restou evidenciado que a propriedade e sua função social estão inseridas dentre os denominados pilares da ordem econômica.

Butter e Menon (2020) auxiliam na compreensão deste artigo:

Ainda no que diz respeito à função social da propriedade, a leitura do artigo 170, III da CRFB/1988 nos permite compreender que a norma constitucional tem esse princípio como princípio de ordem econômica e social, fazendo com que ele seja uma garantia fundamental do cidadão. Como consequência podemos afirmar que o direito de propriedade somente se confirma como sendo garantia fundamental quando ele cumpre a sua função social, deixando de ser apenas um direito fundamental individual para ser tratado também como interesse público. Assim, o exercício dos direitos de propriedade está intimamente relacionado à implementação dos interesses sociais. Portanto, diante do abuso de direitos de propriedade, a intervenção do poder público é essencial para tornar a propriedade com importância suficiente na realização legal de seu objetivo social. Temos desta forma que a função social da propriedade nos permite compreender que a propriedade tem o seu caráter patrimonial mitigado, dando-se mais ênfase à pessoa humana que ao próprio bem material. (BUTTER; MENON, 2020).

Neste sentido, vê-se a propriedade em primazia na manutenção de uma sociedade justa e igualitária, igualitarismo este que só é levado a efeito quando a função social não é preterida, ou relegada ao absoluto esquecimento.

“A função social da propriedade pode ser concebida como um poder dever ou um dever poder do proprietário de exercer o seu direito de propriedade sobre o bem em conformidade com o fim ou interesse coletivo.” (ROCHA, 2005 apud SILVA, 2018, p. 68).

Assim sendo, o ápice constitucional da defesa do interesse coletivo encontra guarida no artigo 186 e incisos ao mencionar:

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)

A norma que contém o princípio da função social da propriedade, conforme José Afonso da Silva (2010) é de aplicabilidade imediata uma vez que trata de princípio de cunho constitucional.

Ressalte-se que o caráter social, intimamente ligado ao uso da propriedade, é o responsável por modificar as particularidades do exercício deste direito, de forma a modificá-lo. O termo **função social** é equivalente, para o direito de propriedade a restrições, controle e obrigações a serem seguidas.

Dada as obrigações e restrições que decorrem da função social da propriedade, um dos instrumentos conhecidos como responsável por conseguir alcançar a função social da propriedade é a usucapião, conforme será abordado em momento oportuno.

Há algum tempo todo ordenamento jurídico vem ganhando novas interpretações e óticas, todas sob um prisma do que convencionou-se chamar de constitucionalização do direito. Não foi diferente com a função social da propriedade que, diante de sua importância para alcance do cumprimento da função social da terra, também passou a ter uma conotação ambiental e social.

Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva suscita uma questão de suma importância:

No entanto, os debates continuam quanto se trata da função social da propriedade pública. Seria possível exigir o cumprimento da função social dos bens públicos de uso comum, uso especial e dominicais ou essa função já é inerente à finalidade a que eles se destinam. Essa discussão tem sido tratada por alguns autores brasileiros. A Constituição da República, por sua vez, não isenta os bens públicos do dever de cumprir função social” e “aos bens públicos, com maior razão de ser, impõe-se o dever inexorável de atender à função social. (SILVA, 2018, p. 69).

Seguindo a toada do movimento de constitucionalização das searas jurídicas, o uso da propriedade precisa ser eficaz de modo que cumpra, ainda que no âmbito privado, a sua função pública. O respeito ao caráter social e ambiental da propriedade é responsável por sua dinamicidade e cumprimento das diretrizes outrora já traçadas pela Constituição Federal de 1988.

A admissão do princípio da função social (e ambiental) da qual se permite ao proprietário, no exercício do seu direito, fazer tudo o que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, a função social e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício do seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente. (GRAU, 1997)

Neste contexto é que se reafirma uma nova perspectiva sob o direito de propriedade. É inconcebível seu uso exclusivamente individualista, privado, onde se respeita apenas o não prejuízo a terceiros ou a qualidade ambiental. (REIS, 2008).

Contudo, é imperativo mencionar que a forma individualista de uso da propriedade, denominado de aspecto negativo ainda não foi abandonado, foi, na verdade, aliado ao aspecto positivo que, nada mais é que o uso da propriedade de forma a beneficiar a coletividade e o meio ambiente, ou seja, cumprindo com a função pública e social deste direito.

A usucapião, como mencionado anteriormente, é um dos meios responsáveis por fazer cumprir a função social da propriedade ao passo que dá aos possuidores a oportunidade de, cumpridas as exigências e requisitos legais, o direito de ver-se proprietário através de um processo judicial.

Nessa mesma toada, vale ressaltar que a Constituição Federal em seu artigo 183, §3º e o Código Civil em seu artigo 102 *caput*, elencam que os bens públicos não são passíveis de usucapião, ponto este que será discutido com mais atenção em tópicos vindouros.

Dessa forma, a Constituição Federal veda a usucapião sobre bens de domínio público, sendo as terras devolutas também de patrimônio do Estado, e nesse mesmo sentido, a Constituição garante o princípio da função social da propriedade em seus incisos XXII e XXIII do art. 5º, e no art. 170, inciso III.

Outra questão que se levanta, consiste no fato de que a Constituição ao mesmo tempo que veda a usucapião sobre bens do Estado, assegura o direito à propriedade. Dessa forma, o princípio da função social da propriedade não acaba sendo ferido?

Para estudiosos mais vanguardistas não faz sentido falar em função social da propriedade, se o indivíduo que pretende usucapir tiver maior poder aquisitivo, não haveria necessidade, nesse mesmo sentido, a espécie da usucapião constitucional (art. 1240 do Código Civil) pode ser pleiteada quando o possuidor utiliza daquele imóvel para sua moradia ou de sua família, não é proprietário de outro imóvel urbano ou rural, tem a posse contínua daquele imóvel durante cinco anos e esse imóvel deve ter uma área de até duzentos e cinquenta metros quadrados. Dessa forma, o possuidor poderá usucapi-lo. (REIS, 2008).

Neste mesmo viés, o possuidor ao pleitear a usucapião constitucional judicial, presentes todos os requisitos elencados, atendendo a função social da propriedade, possuindo somente aquele imóvel para sua moradia e de sua família, menor poder aquisitivo, imóvel construído em terras devolutas, será possível usucapir essa área onde encontra-se o imóvel? Essas são considerações jurídicas necessárias em casos concretos.

Preliminarmente, vale mencionar o fato de que a ação de usucapião sobre terras devolutas, uma vez tramitando no Tribunal de Justiça pode ser indeferido de plano, com ou sem julgamento de mérito, por se tratar de bens do Estado.

Em preliminar análise, acrescenta-se ainda que o processo poderá chegar a instâncias superiores, onde o princípio da função social da propriedade, como garantia constitucional é assegurado, onde o entendimento é de que as terras devolutas, embora de patrimônio do Estado, não são utilizadas pelo mesmo, ou seja, não possuem uma função social, podendo ser deferido pelo Juiz o pedido de usucapião.

Por outro lado, o Juiz no mesmo sentido, pode garantir o direito à propriedade e deferir o pedido por se tratar de possuidor com menor poder aquisitivo, presentes os requisitos da usucapião constitucional, além de não causar nenhum tipo de prejuízo ao Estado por ser terreno relativamente pequeno, de até duzentos e cinquenta metros quadrados. Contudo, pode o Juiz deferir o pedido pelo simples fato de que o Estado não conseguiu provar que aquela terra devoluta é seu patrimônio, por não possuir nenhum tipo de registro.

Sobre o tema, a jurisprudência iterativa do Superior Tribunal de Justiça:

BEM PÚBLICO. OCUPAÇÃO INDEVIDA. DIREITO DE RETENÇÃO POR BENFEITORIAS. PRECEDENTES DA CORTE. 1. Configurada a ocupação indevida de bem público, não há falar em posse, mas em mera detenção, de natureza precária, o que afasta o direito de retenção por benfeitorias.2.

Recurso especial conhecido e provido.(REsp 699.374/DF, Rel. Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, Terceira Turma, julgado em 22/03/2007, DJ 18/06/2007 p. 257).

Destarte, é necessário mencionar que os objetivos presentes nesta monografia consistem em fomentar discussões sobre a possibilidade de usucapião em terras públicas que são pertencentes ao Estado e em especial as terras devolutas.

É necessário uma postura reflexiva sobre o fato de o princípio da função social da propriedade não estar sendo ferido de morte pelo Estado que jurou defendê-lo por meio de sua Carta Magna.

## **2.1 USUCAPIÃO DE BENS IMÓVEIS: FUNDAMENTOS E ESPÉCIES**

Conforme já foi exposto, em perfunctória análise até aqui, para Coura (2016):

Usucapião é um modo de aquisição da propriedade e ou de qualquer direito real que se dá pela posse prolongada da coisa, de acordo com os requisitos legais, sendo também denominada de prescrição aquisitiva.

### **2.1.1 Usucapião extraordinária**

A primeira e mais conhecida espécie de usucapião, consiste em moldes objetivos, trazidos pelo Código Civil Brasileiro:

Usucapião extraordinário, previsto no artigo 1.238 do Código Civil, tem como requisitos a posse ininterrupta de 15 (quinze) anos, exercida de forma mansa e pacífica com ânimo de dono, que poderá ser reduzida para 10 (dez) anos nos casos em que o possuidor estabelecer no imóvel a sua moradia habitual ou nele tiver realizado obras e serviços de caráter produtivo. A usucapião ordinário está prevista no artigo 1.242 do mesmo diploma legal e tem como requisitos a posse contínua, exercida de forma mansa e pacífica pelo prazo de 10 (dez) anos, o justo título e a boa fé, reduzindo esse prazo pela metade no caso de o imóvel "ter sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante em cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico", nos termos do artigo 1.242, parágrafo único do CC. (COURA, 2016)

A citada modalidade é bastante conhecida no cenário social e traz também em seu âmago a raiz essencial da propriedade, que é cumprir a função social, tendo utilidade comum.



## 2.1.2 Usucapião rural

A Usucapião Constitucional Rural, por seu turno, também é conhecida como usucapião pro labore, devido a destinação que deverá ser dada ao imóvel rural.

Atualmente, está disciplinada no artigo 191 da Constituição Federal de 1988:

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.

De igual modo, no artigo 1.239 do Código Civil:

Art. 1.239 Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, 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

Esta segunda espécie de usucapião consiste em uma maneira mais simples de se usucapir, pois reconhece de fato a função social da propriedade, na medida em que facilita, em partes, a aquisição do imóvel trabalhado pela família rural.

A usucapião rural, também denominado pro labore, tem como requisitos a posse como sua por 5 (cinco) anos ininterruptos e sem oposição, de área rural não superior a cinquenta hectares, desde que já não seja possuidor de qualquer outro imóvel, seja este rural ou urbano. Ainda apresenta como requisito o dever de tornar a terra produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia. Já a usucapião urbana, também denominado de pro misero ou pró-moradia, tem como requisitos a posse sem oposição de área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados por 5 (cinco) anos ininterruptos, utilizando-a como moradia sua ou de sua família, sendo vedada a posse de qualquer outro imóvel. A usucapião rural e urbana estão previstas nos artigos 1.239 e 1.240 do CC, respectivamente. (COURA, 2016)

Nesta espécie encontramos os seguintes requisitos: 1) Área rural de até 50ha (cinquenta hectares); 2) Prazo prescricional de 5 (cinco) anos; 3) Destinação do imóvel para fins de moradia e tornado a área produtiva; e 4) Não ser proprietário de outro imóvel.

Segundo Francine Rodrigues Fentzlaff:

De forma similar à usucapião extraordinária e a constitucional urbana, nesta modalidade também não se faz necessária a existência do justo título e nem da boa-fé. Ao analisar as condições existentes desta forma, começa-se com a limitação de área, que não pode ser superior a 50ha (cinquenta hectares), equivalentes a 50.000m<sup>2</sup> (cinquenta mil metros quadrados). Mais uma vez, o conceito de imóvel rural ou urbano a ser utilizado é o da localização, pois a Constituição assim o definiu, ao tratar como “área de terra em zona rural”. Assim, o que irá aferir tal condição será o Plano Diretor do município em

que está localizado o imóvel – ou outra lei municipal que delimite a extensão das áreas rurais e urbanas. Desta maneira, aquele que possui um imóvel rural (por finalidade) em perímetro urbano, não terá jus à usucapião constitucional rural. Tendo em vista que o intuito do legislador é “assegurar a fixação do homem no campo, incentivando o assentamento do trabalhador rural”, a referida área deverá ser ocupada diretamente pelo indivíduo e sua família, sendo a posse personalíssima, de forma idêntica à vista na usucapião constitucional urbana. (FENTZLAFF, 2018, p. 39)

Exitem ainda, requisitos pessoais e reais para usucapir. Quanto aos requisitos pessoais, é indispensável a capacidade jurídica do autor da ação, consoante aos artigos 1244 e 197-198 do Código Civil.

Já em relação aos requisitos reais, ligados ao imóvel, este deve, forçosamente ser objeto a ser usucapido que não esteja fora do comércio e seja suscetível de ser possuído.

## **2.2 USUCAPIÃO ESPECIAL CONSTITUCIONAL URBANO INDIVIDUAL PRÓ-MORADIA**

O âmbito da usucapião constitucional trata-se de uma espécie que pode ser pleiteada, quando preenchidos seus predicados estabelecidos pelo Código Civil, que basicamente são: posse contínua do imóvel durante cinco anos, possuir até duzentos e cinquenta metros quadrados, não for proprietário de nenhum outro imóvel urbano ou rural, e desde que o mesmo seja utilizado para sua moradia ou de sua família, previsto no artigo 1240 do Código Civil.

Conforme leciona Marco Antônio Alves

Desiguinada pela doutrina brasileira, especificamente a usucapião especial constitucional urbana, de posse com *animus domini et pro habitatio*, em que a prova para seu reconhecimento repousa na comprovação de que o possuidor tem no imóvel sua moradia fixa e que cumpra o lapso temporal legal aquisitivo da propriedade. (ALVES, 2020).

A usucapião constitucional trata-se da modalidade especial urbana, conhecida como pro misero ou pro moradia, pois a mesma é transformada em propriedade, para fins de habitação, onde o possuidor não possui outro imóvel.

Ainda segundo Marco Antônio Alves:

Nos moldes estabelecidos pelo artigo 183 da Carta Constitucional do Brasil de 1988, será objeto dessa forma de usucapião somente “área urbana”, estando excluídas, da incidência normativa as áreas rurais cujo usucapião é disciplinado pelo artigo 191, tendo em vista o critério da localização, não importando a destinação se dê à propriedade, bastando que se situe dentro da zona urbana. (ALVES, 2020).

E completa dizendo:

Ecluem-se dessa hipótese de incidência, as posse que comportem áreas superiores ao limite constitucional, podendo optar o possuidor, em casos que ultrapassem o bem imóvel o limite territorial estabelecido, reivindicar judicialmente a concessão do domínio da área pretendida, restituindo-se ao proprietário a área excludente. (ALVES, 2020).

Desse modo, é possível concluir que essa espécie de usucapião foi criada para abranger os indivíduos que não possuem outro imóvel, e que utiliza do mesmo para sua moradia e de sua família, ou seja, que necessitam daquele imóvel, onde é garantida sua função social.

### 3 USUCAPIÃO COMO FORMA DE AQUISIÇÃO ORIGINÁRIA

É necessário ressaltar, neste momento da pesquisa, que a usucapião trata-se de uma forma originária de aquisição da propriedade pelo decurso de determinado período preestabelecido em lei, conforme amplamente demonstrado, concomitantemente com a posse que deve ser mansa e pacífica.

Além destes requisitos, faz-se necessário o cumprimento de outras exigências legais a depender da especificidade da modalidade de usucapião pretendida. Em outras palavras, o instituto da usucapião, em apertada síntese, trata-se do possuidor que exerce aquela posse como proprietário daquele bem, conservando e mantendo-o por tempo prolongado, onde possui o direito de pleitear a ação de usucapião para se adquirir o registro daquele imóvel.

Tem-se por usucapião uma forma de aquisição de propriedade através do domínio da coisa pautado, basicamente, na negligência ou prolongada inércia de seu proprietário com a sua não utilização, ou seja, pelo descumprimento da função social da propriedade. Tal instituto é responsável pela conversão da posse em propriedade diante do transcurso de certo tempo, através de registro de sentença judicial, depois de satisfeitos os requisitos da lei. (GONÇALVES, 2014, p. 94).

Este instituto possui grande relevância, pois é através dele que se adquire o registro, passando de possuidor para proprietário, através dos requisitos estabelecidos em lei, desde a posse prolongada e contínua, até os cuidados e a preservação do imóvel.

Impende salientar, por oportuno, que a aquisição da propriedade pela usucapião independe de relação jurídica preexistente entre o interessado e possuidor da propriedade e o antigo dono dela.

A usucapião possui varias modalidades previstas em lei, quais são: ordinária, extraordinária, especial urbana, especial rural, especial familiar e estatutária ou coletiva, fundamentadas do art. 1238 à 1242 do Código Civil.

De acordo com Núbia Gonçalves:

De acordo com o artigo 1.238 do Código Civil, a usucapião será extraordinária, quando a posse de um imóvel se der ininterruptamente e sem oposição por 15 anos, independentemente de título e boa-fé. Esse prazo poderá ser reduzido em 10 anos, se o possuidor houver estabelecido no imóvel sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

O artigo 1.242 do mesmo diploma legal traz a usucapião ordinária, que tem por requisitos a posse mansa e pacífica por 10 anos, mas, neste caso, exigindo o justo título e a boa-fé. Este prazo será reduzido pela metade se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro

constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico. (GONÇALVES, 2017).

Ocorre que, apesar da possibilidade de pleitear a usucapião por via judicial, ainda seria necessário que houvessem outros meios capazes de atender ao clamor da regularização fundiária urbana de interesse social, contribuindo neste cenário para que a Administração Pública cumpra com os objetivos da política urbana no sentido de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, sem deixar de destacar as problemáticas que envolvem a adoção do mecanismo.

Sendo assim, novo Código de Processo Civil ao introduzir o art. 216-A na Lei 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), criou o procedimento administrativo que possibilita o reconhecimento da usucapião sem necessidade de processo judicial (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015).

Com o nascimento deste instituto, intitulado de usucapião extrajudicial ou administrativa, em poucos meses, foram entrando em vigor, diversos provimentos estaduais com fulcro de facilitar questões do procedimento e, conseqüentemente, dar a ele uma maior efetividade. Exemplos que se mostraram imprescindíveis para essa mudança foi a Lei n. 13.465/2017 e em seguida o provimento 65/2017 do CNJ, tendo em vista que as lacunas e controvérsias existentes na versão original disciplinada no artigo 1071 do Código de Processo Civil atual, o que tornava inviável a efetividade do procedimento extrajudicial da usucapião.

Núbia Gonçalves detalha:

Dispõe o referido artigo que, sem prejuízo da via jurisdicional, o pedido de reconhecimento extrajudicial da usucapião, será processado diretamente perante o Cartório de Registro de Imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, devidamente representado por advogado. Além da planta do imóvel, o artigo traz uma lista de documentos que devem ser apresentados para que seja possível o registro ou a realização de matrícula do imóvel. (GOLÇALVEZ, 2017).

Se por um lado o usucapiente adquire o domínio, aquele que eventualmente o perde sofre punição por sua desídia e negligência por não cuidar do que é seu (VENOSA, 2006).

Dessa forma, há duas formas de usucapião, a judicial e a extrajudicial, basicamente uma há a intervenção do Poder Judiciário e a outra não. A modalidade extrajudicial é feita através de Cartórios, com etapas a seguir, até chegar ao registro

no Cartório de Registro de Imóveis. Já a modalidade judicial é através de sentença transitada em julgado dada pelo juiz competente, sendo a modalidade extrajudicial mais celere e com menor custo, pelo fato de não ficar anos tramitando na justiça.

### **3.1 O QUE SÃO TERRAS DEVOLUTAS ?**

Primeiramente é necessário considerar o sentido jurídico da palavra “devoluto”. No passado, convencionou-se utilizar a palavra devoluta para se referenciar, segundo Butter e Mennon (2020): aquelas terras que antes eram dadas a pessoas privadas em um sistema de cessões (durante o Império Brasileiro) ou mesmo outras concessões, sendo que estas terras, após a entrada em serviço, voltaram a pertencer à coroa Portuguesa.

Todavia, tão definição não satisfaz os anseios do presente estudo, considerando sua inconsistência com o atual sistema jurídico brasileiro. Neste sentido existem dois antigos sistemas legais, que com esforço jurídico-interpretativo, trazem uma definição hermeneuticamente mais precisa ao tema em comento, a saber: Lei nº. 601/1850 (Lei de Terras) e Decreto-Lei nº. 9.760 / 1946.

No que tange à Lei nº. 601/1850, aplicando o critério de exclusão, o legislador imperial substituiu a terra livre que não estava nas situações previstas no parágrafo do art. 3º da Lei 601 de 18 de setembro de 1850, que assim estava redigido:

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).

O sistema citado foi chamado por José Edgard Pereira (2003, p. 98) de “contagem legal”. Neste sentido, as terras que era usufruidas por autoridades públicas, sem em âmbito nacional, provincial, não mais faziam parte do rol de terra livre, sesmarias legais ou ilegais, entretanto, sujeitas a revisão legal, por intermédio do diploma 601/1850 e por aqueles que foram objetos de posse.

Conforme mencionado, houve o Decreto Legislativo 9.760 /

1946, aproximadamente um século após a ancestral fundiária citada. No tocante aos imóveis da união, o texto trazia a seguinte redação em seu quinto artigo:

Art. 5º São devolutas, na faixa da 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 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. 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 da fronteira, as condições especiais impostas na lei." Esclarece o art. 5º do Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. (RIO DE JANEIRO, 1946).

Doutrinadores modernos, tal como Maria Sylvia Zanella Di Pietro, consideram que a noção de terras devolutas permanecem sendo uma sombra, um vestígio, por isso, considera-se no Direito Administrativo e Constitucional, "as que não se destinam a nenhum uso público ou incluídas no domínio privado" (DI PIETRO, 2006).

Considerando a influência doutrinária como fonte primária do direito, é indispensável trazer ao estudo o que a doutrina entende neste caso em específico.

### 3.1.1 Terras devolutas sob a ótica doutrinária

É inegável o fato de que a composição territorial brasileira, sua divisão, e o método de distribuição é verdadeiramente peculiar. Por isto, é imperativo valer-se da doutrina para uma compreensível conceituação, embora até mesmo a caneta doutrinária divirja em algum ponto ou outro.

A presente monografia, ousa dizer que os aspectos que devem ser observados e tidos como mais coerentes são aqueles que buscam o equilíbrio e o sopesamento correto dos interesses difusos e coletivos, sem se olvidar do direito de propriedade privada.

Hely Lopes Meirelles (2015, p. 505) defende que é possível definir as terras

devolutas como “todos os departamentos públicos inerentes ao domínio público de qualquer entidade nacional, que não os usarão nem mesmo para fins de gerenciamento específicos.”

A definição de terras devolutas ganha um outro contorno na dicção do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 937):

Pode-se definir as terras devolutas como sendo as que, dada sua origem pública da propriedade fundiária no Brasil, pertencem ao Estado – sem estarem aplicadas a qualquer uso público – porque nem foram trespassadas do Poder Público aos particulares, ou se o foram caíram em comisso, nem se integraram no domínio privado por algum título reconhecido como legítimo. (MELLO, 2010, p. 920).

Este derradeiro conceito parece ser o mais coerente, na medida em que considera o instituto das terras devolutas de modo multifacetado, não apenas observando o sentido etimológico, ou seja, devoluto como **devolvido**, **restituído**.

Segundo Isaias Filho (2016), aspectos importantes são observados pelo Ex-ministro para a delimitação do instituto, pois ele não se esquece da origem pública da propriedade fundiária no Brasil e as terras que nunca foram de propriedade da Coroa Portuguesa, pois adquiridas em fase posterior a independência do Brasil. (Grifo nosso)

### 3.1.2 Terras públicas vs Terras Devolutas

Antes de avançar no tema, cabe aqui uma distinção terminológica técnica importante ao tema. Neste sentido, têm-se que a União é a administradora das terras as quais ainda não tenham um proprietário, assim sendo, exerce função de domínio sobre elas.

O professor Dirley da Cunha Júnior estabelece uma distinção entre terras públicas (lato sensu e stricto sensu) e terras devolutas. Para Cunha Júnior (2012, p. 301):

São terras públicas todas aquelas pertencentes ao poder público, ou seja, são bens públicos determinados ou determináveis que integram o patrimônio público, incluindo-se, aí, as terras devolutas. Assim, as terras devolutas são espécie de terras públicas lato sensu. A outra espécie são as terras públicas stricto sensu. Temos, pois, duas espécies de terras públicas lato sensu (gênero): as terras devolutas e as terras públicas stricto sensu.

Noutro giro, entende-se então que as terras devolutas propriamente ditas ainda não dispõem de qualquer registro daquele imóvel em cartório, dando o direito de propriedade do Estado. Para melhor exemplificar, se alguém se dirigir até o



cartório correspondente aquela terra e solicitar a certidão, registro ou escritura, nada encontrará. A presente informação somente nascerá após um esforço público na demarcação e discriminação dos limites da propriedade.

No que concerne a titularidade das terras devolutas, o dispositivo constitucional assegura 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, definidas em lei” (art. 20, II). E também art. 26, IV que trata dos bens dos Estados neles incluídos: “as terras devolutas não compreendidas entre as da União”.

Há, neste viés, jurisprudência sobre o assunto:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VENDA A NON DOMINO. TERRAS DEVOLUTAS SITUADAS NA FAIXA DE FRONTEIRA. ENTENDIMENTO PACIFICADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONSTITUIÇÃO DE 1946. 1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 52.331, definiu que as terras devolutas situadas na faixa de fronteira, tidas como zona indispensável à defesa do País até o limite de 150 Km, são de domínio da União. [...] 3. As terras devolutas tidas por indispensáveis à defesa nacional, assim consideradas as situadas na faixa de fronteira, não podem ser transferidas pelos Estados-Membros a particulares sob pena de caracterizar venda a non domino, uma vez que se trata de terras dominicais da União, conforme entendimento manifestado pelo STF [...] (REsp 680860 / PR RECURSO ESPECIAL 2004/0112244-0, DJ 12.02.2008, p. 1)

Após a demarcação da terra devoluta e seu registro em cartório, outro status jurídico nasce, passando a ser de propriedade pública, seja da esfera estadual ou federal, inexistindo, portando, terras devolutas municipais.

### **3.2 A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO**

Nas cadeiras iniciais da academia, o discente tem contato com a máxima de que o interesse público se sobrepõe ao interesse privado. Este é um alicerce sólido que previne, em abstrato, ingerências que visam tolher o benefício comum nas ações públicas.

Irene Patrícia Nohara, ensina que:

A supremacia do interesse público alicerça as disciplinas do direito público e possuem uma relação vertical entre Estado e cidadãos, diferentemente do direito particular que se preza por uma relação horizontal com a finalidade de resguardar a igualdade. (NOHARA, 2017, p. 320).

Parafrasando José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 601), um único indivíduo não pode ser o destinatário direto da atividade do estado, de modo que a administração pública deve sempre volver seus olhos para o grupo social. O Estado

abandonou sua perspectiva individualista e adotou a característica do bem estar social (*Welfare State*), isso é, visando atender no caso concreto o interesse de todos.

A incidência deste princípio basilar, conforme Di Pietro, possui reflexos que vão desde o processo legislativo até a efetivação prática da Lei em abstrato. A autora ensina que:

Se a lei dá à Administração os poderes de desapropriar, de requisitar, de intervir, de policiar, de punir, é porque tem em vista atender ao interesse geral, que não pode ceder diante do interesse individual. Em consequência, se, ao usar de tais poderes, a autoridade administrativa objetiva prejudicar um inimigo político, beneficiar um amigo, conseguir vantagens pessoais para si ou para terceiros, estará fazendo prevalecer o interesse individual sobre o interesse público e, em consequência, estará se desviando da finalidade pública prevista na lei. (DI PIETRO, 2017, p. 96).

José dos Santos Carvalho Filho completa o entedimento ao citar:

Verifica-se que atualmente alguns estudiosos do direito brasileiro têm suscitado teses que vão de encontro o princípio da supremacia do interesse público. Baseiam seus argumentos em direitos fundamentais com a finalidade de dizer que em determinadas situações a primazia do interesse privados deve-se sobrepôr a do interesse coletivo, como no caso da usucapião de bem público calcada no fato da função social da propriedade. Contudo, razão não os assiste uma vez que a existência de direitos fundamentais não obsta na importância e profundidade desse princípio (FILHO, 2019, p. 612).

Matheus Carvalho consolida a lição ao ensinar:

O interesse público é supremo sobre o interesse particular. A administração goza de supremacia decorrente deste princípio, razão pela qual vige a presunção de legalidade dos atos praticados pela Administração, a possibilidade de desapropriação de bens privados, entre outras prerrogativas. (CARVALHO, 2018, p. 21).

Portanto, a supremacia do interesse público é o Estado agindo com vistas a priorizar toda uma coletividade. Os atos administrativos, discricionários ou compulsórios, serão tomados com estrita observância do bem comum, sem promoção pessoal do agente ou outro recurso que favoreça A ao invés de B.

Interessante se faz, todavia, trazer a comento a discussão proposta por Gustavo Binenbojm, acerca da denificação de supremacia do interesse público.

O referido autor, trabalha os conceitos iniciais trazidos por Celso Antônio Bandeira de Mello de que este instituto se traduz no “interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduo pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade.” (MELLO, 2014 apud BINENBOJM,

2008, p. 940). A partir disto, identifica que a posição majoritária acerca da supremacia do interesse público possui um caráter unitário, abarcando em seu bojo tanto uma dimensão individual, como coletiva, numa aproximação com a própria noção de bem comum.

Para o autor a concepção de supremacia deve ir um pouco além, conforme explica:

Um primeiro problema teórico identificado em relação ao princípio da supremacia do interesse público encontra-se na adoção, pela maior parte da doutrina brasileira, de uma concepção unitária de interesse público, como premissa, e na afirmação, em seguida, de um princípio de supremacia do público (coletivo) sobre o particular (individual), que pressupõe, a fortiori, a sua dissociabilidade. Afinal, que sentido há na norma de prevalência se um interesse não é mais que uma dimensão do outro? (BINENBOJM, 2008, p. 65)

Para Binenbojm a conceituação unitária não resolve a questão mais importante da dicotomia público/privado ou coletivo/individual, no que o autor vai questionar qual a justa medida e cedência recíproca deve haver entre interesses individuais e coletivos em um Estado democrático de Direito

O reconhecimento da centralidade do sistema de direitos fundamentais instituído pela Constituição e a estrutura pluralista e maleável dos princípios constitucionais inviabiliza a determinação a priori de uma regra de supremacia absoluta dos interesses coletivos sobre os interesses individuais ou dos interesses públicos sobre interesses privados. A fluidez conceitual inerente à noção de interesse público, aliada à natural dificuldade em sopesar quando o atendimento do interesse público reside na própria preservação dos direitos fundamentais (e não na sua limitação em prol de algum interesse contraposto da coletividade), impõe à Administração Pública dever jurídico de ponderar os interesses em jogo, buscando a sua concretização até um grau máximo de otimização. (BINENBOJM, 2008, p. 32)

A fim de resolver tal questão o autor assevera que é dever da Administração Pública, sempre que a própria Constituição ou a lei (desde que incidindo constitucionalmente) não houver esgotado os juízos possíveis de ponderação entre interesses públicos e privados lançar mão da ponderação de todos os interesses e atores envolvidos na questão buscando a sua máxima realização. (BINENBOJM, 2008, p. 31)

Destarte, o autor defende esta técnica de ponderação, elevando a um status superior a uma mera técnica de decisão judicial ou administrativa. Segundo a ótica dele a ponderação erige-se hodiernamente em verdadeiro princípio formal do direito (por evidente também do direito administrativo) e de legitimação dos princípios fundantes do Estado democrático de direito. (BINENBOJM, 2008, p. 32).

Outrossim, para Binenbojm, um Estado Democrático de Direito é um Estado de Ponderação.

### **3.3 A POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE TERRAS DEVOLUTAS**

A doutrina majoritária afirma não ser possível a usucapião de qualquer bem público, com base na vedação expressa constitucional e é desta premissa que parte as argumentações seguintes.

Inicialmente, é mister menção de que o instituto jurídico teve sua consolidação e incorporação no sistema jurídico brasileiro por intermédio do antigo Código Civil de 1916, sendo, após, incorporado pelo Código Civil de 2020 e alçado como um legítimo direito de se adquirir imóveis, gerado a partir de uma posse mansa, longa e pacífica em algum imóvel.

Não se pode olvidar que tal possibilidade jurídica também já encontrou amparo normativo em legislações e constituições anteriores à atual norma jurídica vigente, tal como nos períodos de vigência da usucapião pro labore (previstas nas Constituições 1934, 1937, 1946), como também na Lei n. 6969, de 10/12/1981, a qual regulamentava a usucapião especial.

No ano de 1963, a Súmula 340, editada pelo Supremo Tribunal Federal, reafirmou a proibição da usucapião incidindo sobre bens de propriedade pública. “Súmula 340: Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.”

Noutro giro, conforme amplamente demonstrado até aqui, o direito a propriedade é um direito legítimo e amplamente defendido na seara Constitucional, que deve cumprir, em decorrência de sua essência, uma função social.

Neste diapasão, Carlos Roberto Gonçalves ensina:

A propriedade não é mais um direito subjetivo dos indivíduos, mas tende a se tornar uma função social dos detentores de patrimônio imobiliário; propriedade significa que todo detentor de patrimônio tem a obrigação de usá-lo para o crescimento da riqueza social e da interdependência social, tendo em vista que somente o proprietário pode executar determinadas tarefas sociais. Somente ele pode usar sua riqueza para aumentar a riqueza geral. A propriedade não é de modo algum um direito sagrado intangível, mas um direito que está em constante mudança, que deve ser modelado nas necessidades sociais às quais deve corresponder. (Gonçalves, 2014, p. 821).

Por este raciocínio, depreende-se que os bens – notadamente os públicos – desempenham função de interesse público. Deste modo, devem ser tidos como bens públicos quando e somente quando, estão desempenhando função de interesse coletivo, do contrário perdem sua essência de servidão.

Partindo da premissa apresentada, afirmar que o princípio da função social da propriedade somente se aplica a propriedade privada, torna-se uma falácia hermenêutica, vez que este mandamento supralegal reveste-se de poder em qualquer relação jurídica, seja ela pública ou privada. É neste sentido que o trabalho passa a argumetar.

Tal afirmação está arrimada no fundamento básico de que não depende da esfera de controle do bem, ele deve, forçosamente ser utilizado em benefício comum.

De mais a mais, podem existir argumentos de que uma edificação privada, onde reside somente uma família, não atinge interesse público, argumento este que não se sustente, explico. Um imóvel preenchido por pessoas comuns beneficia toda uma sociedade na medida em que promove urbanização, cuidado com logradouros públicos, tributos pagos em benefício comum, redução dos índices de marginalização, entre outros inúmeros benefícios.

Porém, a administração pública também tem o dever de fazer uso dos bens públicos.

Patrícia Menezes de Almeida (2014, p.12) explica que:

A insuscetibilidade de incidência da usucapião em face dos bens públicos é matéria com proteção de nível constitucional (artigos 183, §3º e 191, p. único, da CF), além de estar prevista no artigo 102 do Código Civil de 2002. Entretanto, explica que essa posição é contestada por parte dos estudiosos do direito brasileiro em certas situações.

Há uma corrente que defende a não incidência da usucapião em face dos bens públicos, predominante na maioria dos Tribunais, algumas cortes, conforme sera explicitado a frente, já reconheceram como procedentes a ação de usucapião em face de bem público. Além do mais, em sede recursal o acórdão confirmou a decisão vergastada. Entretanto, há necessidade de perquirir o caso concreto, haja vista que não houve de fato o reconhecimento de usucapião de área considerada como de domínio público (TARTUCE, 2014).

Eis a referida ementa:

APELAÇÃO CIVIL - AÇÃO REIVINDICATÓRIA - DETENÇÃO - INOCORRÊNCIA - POSSE COM "ANIMUS DOMINI" - COMPROVAÇÃO - REQUISITOS DEMONSTRADOS - PRESCRIÇÃO AQUISITIVA - EVIDÊNCIA - POSSIBILIDADE - EVIDÊNCIA - PRECEDENTES - NEGAR PROVIMENTO. - "A prescrição, modo de adquirir domínio pela posse contínua (isto é, sem intermitências), ininterrupta (isto é, sem que tenha sido interrompida por atos de outrem), pacífica (isto é, não adquirida por violência), pública (isto é, exercida à vista de todos e por todos sabida), e ainda revestida com o animus domini, e com os requisitos legais, transfere e consolida no possuidor a propriedade da coisa, transferência que se opera, suprimindo a prescrição a falta de prova de título preexistente, ou sanando o vício do modo de aquisição".(TJ-MG - AC: 10194100112383001 MG, Relator: Barros Levenha-gen, Data de Julgamento: 08/05/2014, Câmaras Cíveis / 5ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 15/05/2014)

No caso concreto, o Juiz titular da Vara da Fazenda Pública da cidade de Coronel Fabriciano entendeu por conceder tutela jurisdicional foi favorável à um grupo de famílias que residiam em área pública estadual por aproximadamente 30 anos.

É imperioso mencionar, que assim como não existem direitos absolutos e imutáveis, o dever/direito da administração pública de possuir bens públicos não pode ser tido como absoluto, sendo certo também que a especificidade de cada tipo de bem público deve ser respeitada. Assim, se manifestou mais uma vez outra jurisprudência:

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. APRECIÇÃO PELO STJ. IMPOSSIBILIDADE. ALEGAÇÃO DE DESAFETAÇÃO DO IMÓVEL USUCAPIENDO. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS N. 282 E 356 DO STF. USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 83/STJ. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. INADMISSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS N. 5 E 7 DO STJ. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO A FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA N. 182 DO STJ. PEDIDOS DE INDENIZAÇÃO DE BENFEITORIAS ERGUIDAS EM IMÓVEL PÚBLICO E DE RETENÇÃO DO BEM. DESCABIMENTO. SÚMULA N. 83/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADO. DECISÃO MANTIDA. 1. Ao Superior Tribunal de Justiça não cabe se manifestar sobre supostas violações de dispositivos constitucionais, sob pena de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal. 2. A falta de enfrentamento da matéria pelo acórdão recorrido obsta o conhecimento do recurso especial pela ausência de prequestionamento, a teor das Súmulas n. 282 e 356 do STF. 3. Consoante entendimento desta Corte, "a Súmula 340/STF orienta que, desde a vigência do Código Civil de 1916, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião" (Resp n. 1.090.847/RS, Relator Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 23/4/2013, Dje 10/5/2013). 4. Estando o acórdão recorrido em consonância com a jurisprudência do STJ, incide a Súmula n. 83/STJ, que se aplica a recursos interpostos com base tanto na alínea a quanto na alínea c do permissivo constitucional. 5. O recurso especial não comporta o exame de questões que impliquem interpretação de cláusula

contratual ou revolvimento do contexto fático-probatório dos autos (Súmulas n. 5 e 7 do STJ). 6. No caso concreto, para alterar a conclusão do Tribunal de origem e acolher a pretensão recursal de se declarar a usucapião do imóvel litigioso seria imprescindível nova análise da matéria fática, vedada em recurso especial. 7. É inviável o agravo previsto no art. 1.021 do CPC/2015 que deixa de atacar especificamente os fundamentos da decisão agravada (Súmula n. 182/STJ). 8. Segundo a jurisprudência do STJ, "a ocupação de bem público, embora dela possam surgir interesses tuteláveis, é precária. (...) 3. A retomada de bem público pelo legítimo titular do domínio não enseja o pagamento de indenização pelas acessões e benfeitorias realizadas" (REsp n. 1.025.552/DF, Relator Ministro RAUL ARAÚJO, Relatora p/ Acórdão Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, julgado em 4/4/2017, DJe 23/5/2017, DJe 18/5/2017). Além disso, "na hipótese em que o particular ocupa irregularmente área pública, pois, como o imóvel público é insuscetível de usucapião, nos termos do artigo 183, § 3º, da CF,"o particular jamais poderá ser considerado possuidor, senão mero detentor, sendo irrelevante falar-se em posse de boa ou má-fé"(EDcl no REsp n. 1.717.124/SP, Relator Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/3/2019, DJe 29/3/2019). Incidência da Súmula n. 83/STJ. 9. O conhecimento do recurso pela alínea c do permissivo constitucional exige a indicação do dispositivo legal ao qual foi atribuída interpretação dissonante e a demonstração da divergência, mediante o cotejo analítico do acórdão recorrido e dos arestos paradigmas, de modo a se verificarem as circunstâncias que assemelhem ou identifiquem os casos confrontados (arts. 255, §§ 1º e 2º, do RISTJ e 1.029, § 1º, do CPC/2015). Ausentes tais requisitos, incide a Súmula n. 284/STF. 10. Agravo interno a que se nega provimento. (STJ - AgInt no AREsp: 815473 SP 2015/0271685-1, Relator: Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, Data de Julgamento: 19/08/2019, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 22/08/2019) EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE USUCAPIÃO - CONTRATO DE COMPRA E VENDA ENTRE MUNICÍPIO E PARTICULAR - DESAPROPRIAÇÃO CONFIGURADA - IMPOSSIBILIDADE DA USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO - AUSÊNCIA DE PROVA DOS REQUISITOS PARA USUCAPIR - INEXISTÊNCIA NO ACÓRDÃO DOS VÍCIOS PREVISTOS NO ART. 1.022 DO CPC/2015 - REEXAME DA QUESTÃO - EMBARGOS REJEITADOS. I - Promove-se a modificação do "decisum" somente quando nele constatada a presença no acórdão dos vícios previstos no art. 1.022 do CPC/2015. II - Não constatada omissão, obscuridade, contradição ou erro material no acórdão, mesmo em se tratando de embargos com fins de prequestionamento, impõe-se a rejeição dos embargos declaratórios, os quais não têm como finalidade o reexame das questões outrora devidamente fundamentadas. III - E vedada a alegação de omissão, contradição ou obscuridade com fulcro na decisão prolatada em primeira instância, recomendações, jurisprudência ou lei, vez que não se reconhece a existência de omissão, contradição ou obscuridade externa. (TJ-MG - ED: 10193120032183002 MG, Relator: Peixoto Henriques, Data de Julgamento: 18/02/2020, Data de Publicação: 02/03/2020)

Comentando a referida decisão, Butter e Menon declaram:

No entanto, não se deve apenas analisar o significado literal da norma, sob pena de haver violação aos princípios constitucionais no caso concreto posto à apreciação do judiciário. Se um bem público não desempenhar sua função social, se for abandonado ou não exercer o uso adequado, inclusive no âmbito ambiental, vindo ele a ser possuído por terceiro ou mesmo por um grupo de pessoas, de forma mansa e pacífica, então dentro do período prescritivo previsto em lei, aquele imóvel que até então violava o princípio constitucional da função social da propriedade, passará a ter o seu uso

adequado, assegurando assim a efetivação da norma constitucional. É essencial analisar a utilização do bem público em favor da sociedade, sob pena de ofensa ao princípio constitucional, sob pena de haver defesa da impossibilidade de usucapião de bens públicos amparado apenas na letra fria da lei, enquanto a função social não é, de fato, efetivamente cumprida. (BUTTER; MENON, 2020).

De fato, deve haver uma preocupação em avaliar a utilização e destinação do bem público e sua oferta à sociedade como um todo. Permitir que um bem seja relegado ao desuso, sem justificativas plausíveis é descumprir o fundamento basilar a qual se destinam as propriedades.

Se uma propriedade, seja ela pertencente a qualquer um dos três entes federativos, não cumpre a finalidade pública, solapa o interesse comum, não deve ser protegida contra a utilização de alguém, ou um grupo de pessoas que visa conferir-lhe valor social.

Moraes, Bilego e Silva, completam:

Isso acontece no caso de terrenos vazios, que pertencem ao poder público, mas não há uma direção pública clara, porque não são usados pelo Estado e não são domínios privados. Uma vez confirmados como propriedade dominical, desde que venham a ser possuídos de forma mansa, pacífica e ininterrupta por qualquer cidadão, eles podem vir a ser objeto de usucapião para aquisição de sua propriedade. (MORAES; BILEGO; SILVA, 2020).

Com efeito, é um extremo paradoxo exigir que o particular seja cuidadoso, zeloso e cuide com absoluto esmero de seu imóvel, a fim de que esse não seja alvo de usucapião e que o Poder Público, que visa exatamente o interesse da coletividade, não o faça.

### **3.4 PEC- 292/16 – PROPOSTA DE ALTERAÇÃO OS ARTS. 183 E 191 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PARA PERMITIR A USUCAPIÃO DE TERRAS DEVOLUTAS.**

No ano de 2017 a Câmara Federal passou a proceder a análise da proposta de emenda à Constituição de nº 292/16, que segundo a Agência Câmara de Notícias permite que terras devolutas sejam adquiridas por usucapião – ou seja, pela posse prolongada, na forma estabelecida em lei.

Na argumentação para justificar a proposta, os autores ressaltam que:

Sabemos que várias leis, decretos, portarias e decisões administrativas têm como escopo a “regularização” das ocupações rurais e urbanas. Damos ênfase à legitimação da posse, concessão de direito real de uso, reconhecimento de terras ocupadas pelos indígenas, concessão de título de propriedade para os remanescentes das comunidades de quilombos,



enfiteuse e outros institutos”. Conforme o acima disposto, é fato concreto que já se encontram previstos no ordenamento jurídico brasileiro diversos normativos de ordem legal que disciplinam e promovem a regularização fundiária no país. (Câmara, 2020)

Segundo pesquisas iniciadas a fim de se conhecer o referido projeto, este ora arquivado com base no art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Tal arquivamento se dá por força do fim da legislatura: Segue-se o artigo para conhecimento:

Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as: I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões; II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; IV - de iniciativa popular; V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.

À época dos fatos, houve parecer favorável do Deputado relator, pela admissibilidade da proposta.

Em detida análise ao Voto em Separado, do deputado Luiz Couto (PT/PB), depreende-se que foi usado como argumento o fato de que não se pode exigir à Administração Pública o mesmo zelo e, principalmente, a mesma eficiência no dever de vigiar seus milhares de imóveis, mormente as terras devolutas, que às pessoas de direito privado, na ótica do votante.

Em contrapartida, defendeu o autor do projeto Remídio Monai - PR/RR, ao encaminhar o texto para Comissão de Constituição de Justiça, que as terras [devolutas] não têm aproveitamento para o poder público, mas constituem a única opção de sobrevivência para o posseiro que as torna produtivas.

A improdutividade das terras talvez seja o argumento que mais tenha peso, considerando a carência de produtividade agrícola por falta de terras em muitos locais do território nacional. (OLIVEIRA, 2017).

O argumento utilizado pelo autor do projeto é o que parece mais acertado, se for considerada questão da função social da propriedade. O Estado de Direito, verdadeiramente democrático deve ter como observância máxima um Estado Social, que é justamente o que a emenda propõe.

Por meio do Censo Agropecuário de 2006, o IBGE detectou a presença de aproximadamente 310 milhões de hectares de terras devolutas no Brasil. Entende-se por “terras devolutas aquelas que jamais tenham sido propriedade de alguém ou tenham tido uso público reconhecido, propriedade e uso pelo Estado” (MARÉS, 2003

apud MOREIRA, 2018), sendo, portanto, as terras legalmente não adquiridas. “Estas terras devolutas estão distribuídas por todo o país. A região Norte possui mais de 80 milhões de hectares de terras devolutas, das quais 40 milhões no estado do Amazonas e 31 milhões na Pará.

A região Nordeste tem mais de 54 milhões de hectares de terras devolutas, sendo que a Bahia tem mais de 22 milhões de hectares e o Piauí mais de 9 milhões de hectares. A região Sudeste por sua vez, tem um total de mais de 16 milhões de hectares de terras devolutas e entre os estados com maior presença está Minas Gerais, com mais de 14 milhões de hectares. A região Sul tem, também, mais de 9 milhões de hectares de terras devolutas e o estado do Rio Grande do Sul tem mais de 6 milhões de hectares destas terras. A região Centro-Oeste concentra por sua vez, cerca de 12 milhões de hectares das terras devolutas e o estado de Mato Grosso sozinho tem mais de 9 milhões de hectares” (OLIVEIRA, 2017).

Silvia Noronha, Lúcia Ortiz e Sérgio Schlesinger, apresentam bons argumentos para explicar o porque desta imensidão de terras improdutivas não serem destinadas ao trabalhador que as tornaria cumpridora de uma função social:

Atualmente, o capitalismo no campo possui novos contornos e para evitar a desapropriação de seus imóveis improdutivos, os grandes proprietários e empresas escondem-se sob a propaganda do agronegócio. Em Minas Gerais, o chamado agronegócio surge com a imposição de uma política agrícola que pregava a modernização da agricultura, modernização colonizadora e violentadora, para ser exato. O objetivo era permitir que grandes empresas estrangeiras introduzissem insumos químicos no mercado brasileiro, obtendo grandes lucros e tornando-nos dependentes de um ‘pacote’ tecnológico imposto. (NORONHA; ORTIZ; SCHLESINGER, 2006 apud MOREIRA, 2018).

Os autores também sinalizaram para a devastação do Cerrado e sua substituição por monocultura de café, soja e eucalipto:

O ecossistema dos cerrados foi substituído por extensas áreas de monoculturas do café, da cana-de-açúcar, da soja e dos maciços homogêneos do eucalipto.[7] Em 2006 já havia mais de 3 milhões de hectares de terra com monocultura de eucalipto; com soja, 22,2 milhões de hectares e outros 6,2 milhões de hectares com cana-de-açúcar; total: 31,4 milhões de hectares (= 314.000 Km<sup>2</sup>) com monoculturas de eucalipto, soja e cana-de-açúcar (NORONHA; ORTIZ; SCHLESINGER, 2006 apud MOREIRA, 2018).

Este processo, além de não contemplar ideias de preservação ambiental, ainda gerou exclusão social, e concentração de renda. A má distribuição de renda, portando, tem caminhado de mãos dadas com a má distribuição agrária.

O argumento dos autores acima citados, vão ao encontro das ideias trazidas

por Lilia Moritz Schwarcz, na obra “Sobre O Autoritarismo Brasileiro”. Nele, Moritz elabora uma reflexão sistemática sobre a constituição histórica e cultural brasileira, mais especificamente a partir do viés do autoritarismo, que, bastante aflorado no presente, tem raízes profundas, que fizeram rizoma ao longo do tempo.

Segundo Schwarcz (2019, p. 27), “no Brasil, o sistema escravocrata transformou-se num modelo tão enraizado que acabou se convertendo numa linguagem, com graves consequências” A autora argumenta que “A escravidão foi bem mais que um sistema econômico, ela moldou condutas, definiu desigualdades sociais, fez de raça e cor marcadores de diferença fundamentais” (SCHWARCZ, 2019, p. 27). É possível, nesta toada, identificar os reflexos no problema latifundiário nacional.

No período colonial, quando Lisboa não se via condições de administrar o enorme e fértil território brasileiro, a administração foi delegada a um número muito restrito de colonos, que se transformaram em senhores de enormes latifúndios. (SCHWARCZ, 2019, p. 60).

O que a autora me bem chama de mandonismo, associava mão de obra escrava, o personalismo dos mandos do senhor e a quase ausência do Estado, e tal prática criou raízes profundas, passando de geração em geração, e se mantém até os dias atuais. (SCHWARCZ, 2019, p. 60).

Algumas famílias/clãs continuam exercendo o controle da estrutura burocrática e latifundiária do Estado, como acontece, por exemplo, no Maranhão, Ceará, Paraná, Alagoas, Goiás, entre outros estados brasileiros: “existe, portanto, uma inequívoca associação entre o mandonismo e concentração de renda e dos poderes políticos” (SCHWARCZ, 2019, p. 61).

Consoante a estes dados é possível entender o déficit do acesso à terra. A ultraconcentração fundiária no Brasil poderia ter seus efeitos mitigados com a aprovação de uma proposta de emenda Constitucional nos moldes da PEC em comento.

Segundo Joice Bonfim e Maurício Correia:

Sem dúvida, o regime jurídico da propriedade da terra assume uma posição estruturante da vida social, especialmente no contexto de países colonizados e com dimensões continentais, como é o Brasil. A forma jurídica da propriedade da terra expressa, em nosso contexto, conflitos históricos em um país no qual o domínio e subjugação das terras e das gentes se fez condição primordial para a conquista de novos territórios. Portanto, o pressuposto é que temos um regime jurídico da propriedade de

caráter tipicamente pós-colonial. (CORREIA; BONFIM, 2020).

O autoritarismo reflete nos problemas trabalhados neste tópico. A reversão deste processo perpassa por ações positivas e emendas à Constituição que visem promover a Justiça Social que o Estado brasileiro carece.

A negação a estes fatos, se constituiu em um acinte, uma provocação aos ideais democráticos brasileiros, conduta esta que deve ser repensada, justificando a elaboração de produções acadêmicas neste sentido. A Justiça Social é um dever que conclama a toda sociedade para militar em seu favor.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentado tentou investigar como o instituto jurídico da usucapião pode ser relacionado com os bens de natureza pública. Para tanto, necessário se fez vencer as várias etapas de conceituação, análise, opiniões doutrinárias, jurídicas e políticas acerca do tema, a fim de oferecer argumentações robustas e lógicas.

As demandas sociais estão em constante evolução, de modo que o direito precisa, forçosamente acompanhar as mobilidades sociais, com propósito de suprir as carências sociais. Neste sentido, é possível afirmar que legislações criadas e aplicadas em contextos de séculos, ou até mesmo décadas passadas, não possuem o condão de atender as necessidades hodiernas e tão pouco as futuras, considerando as recentes projeções sociais.

O caráter democrático do Estado Brasileiro atinge, irremediavelmente, toda as esferas jurídicas. Por isso, a obrigatoriedade de atendimento da função social dos bens privados e também dos bens públicos conduzem as conclusões deste trabalho.

Em atenção pontual à problemática proposta, enquanto vigorou o Código Civil de 1916, até antes do período final de *vacatio legis* do atual Código, ou seja, 11/01/2003, em debates até mesmo acirrados na suprema corte, esta decidiu pela impossibilidade de usucapir bens públicos de qualquer natureza, amparado pela súmula 340 da mesma corte.

Com isto, após o novo Código e, anteriormente, a Constituição de 1988 ocorreu a desconstrução do escopo jurídico que possibilitava a usucapião sobre terras devolutas.

Vale salientar que a proibição da usucapião sobre imóveis públicos foi uma decisão política, embora, evidentemente pautada em condicionantes históricos, econômicos e judiciais. (MORAES; BILEGO; SILVA, 2020).

Em sentido diametralmente oposto, não é prudente desconsiderar a crescente onda doutrinária que admite e até pugna no sentido de a prescrição aquisitiva dos bens dominicais e, conseqüentemente, das terras devolutas. Tal admissão é pautada em uma análise sistemática da Constituição Federal, e mormente aos princípios aqui amplamente debatidos.

Fato é que a presente questão impacte sensivelmente a nação. Não se pode desconsiderar o fato de que ações devem ser tomadas com consciência social e coletiva.

Destarte, doutos da seara jurídica, a exemplo de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins (2002) apoiam a lógica da pilhagem de bens públicos formais, notadamente terras vazias que são bens públicos pertencentes ao domínio de entidades legais públicas. “No entanto, nem todos esses bens públicos são regidos pelo direito público. Eles pertencem ao domínio público, mas não estão sujeitos às regras legais que os bens públicos, no sentido geral, devem cumprir.” (BASTOS; MARTINS, 2000, p. 210).

Se por um lado a matriz literal do ordenamento jurídico coíbe tal prática, por outro a matriz principiológica, que supera a interpretação literal, defende, com base sólida nos interesses coletivos, a aquisição de terras devolutas, por intermédio da usucapião.

Outro argumento plausível é consistente no fato de que as terras devolutas são tidas como bens de natureza pública, exclusivamente em razão do que preconiza o texto legal. Entretanto é possível a argumentação de que tais bens, quando não tem qualquer emprego em benefício comum, podem vir a ser objeto de aquisição por aqueles que exercem sobre eles alguma posse, ou no futuro venham a exercer com cumprimento do princípio majoritário da função social da propriedade.

Por certo, o ativismo judicial, deveras criticado atualmente, de fato não é o instrumento correto para regulação desta realidade que se descortina, qual seja, a possibilidade de aquisição originária por usucapião de bens públicos. Contudo a morosidade ou leniência legislativa frente ao contexto fundiário atual, força aos julgadores tomarem iniciativas pseudo-legislativas a fim de conferirem direitos que lei deveria levar a efeito.

Outrossim, em que pese a adesão desse posição por uma minoria doutrinária, o instituto ainda é defendido pelos tribunais de todo o país. Porém, mais uma vez é forçoso mencionar que a inércia do Estado no uso de bens públicos é cada vez mais lamentável.

Corroborando esta tese, argumenta-se no sentido de que nas ocasiões onde a usucapião é reconhecida pelo estado-juiz, todos os os requisitos legais, dentre eles, a posse ininterrupta por uma quantidade de anos, são rigorosamente observados e cumpridos, o que traduz desprezo da administração pública sobre um valioso imóvel sob sua tutela.

Muito mais imperativo do que se atentar para propriedade como sendo intransferível titularidade da administração, e se atentar para as mazelas sociais,

reconhecendo a carência habitacional, cultivo e produção e satisfação dos interesses sociais, o que jamais vai ocorrer com um bem que não tem o devido emprego.

É *conditio sine qua non* o respeito aos princípios constitucionais, os quais possuem como missão máxima o bem estar, indiscriminado de toda a sociedade. É inegável o quanto é necessário se atentar para a função social da propriedade, muito mais do que tornando-a valiosa, tornando-a útil.

Conforme evidenciado nos tópicos finais, o autoritarismo enraizado no Estado Brasileiro, fruto de uma discriminação institucionalizada e uma má distribuição de terras intencionalmete produzida, tem produzido um déficit enorme na distribuição de terras.

Contemplar esta causa é contemplar a necessidade de observâncias aos direitos de segunda geração, cuja Constituição da República Federativa do Brasil, se comprometeu a efetivar.

Com efeito, responder de modo adequado aos desafios relacionados à questão fundiária no Brasil é tornar o país uma nação mais justa, produtiva, respeitosa com o meio ambiente e com o cidadão pertencente à parcela mais vulnerável da população.

## REFERÊNCIAL BIBLIOGRÁFICO

ALMEIDA, Patrícia Menezes. **Possibilidade de usucapião de bem público em razão da função social e do direito de moradia garantidos pela Constituição de 1988**. 2014. Dissertação de Mestrado - Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos\\_conclusao/2semestre2014/trabalhos\\_22014/PatriciaMenezesdeAlmeida.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/2semestre2014/trabalhos_22014/PatriciaMenezesdeAlmeida.pdf)> Acesso em: 15 out. 2020.

ALVES, Márcio Antônio. **Usucapião Especial Constitucional Individual *Pro Morae* e a Questão da Preservação Ambiental**. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/a-usucapiao-especial-constitucional-individual-pro-morare-e-a-questao-de-preservacao-ambiental/>>. Acesso em: 11 out. 2020.

ANDRADE, Thiago Oliveira. **Ação de Usucapião**. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/a-acao-de-usucapiao/#:~:text=A%20usucapi%C3%A3o%20%C3%A9%20modo%20origin%C3%A1rio,rela%C3%A7%C3%A3o%20com%20o%20antigo%20propriet%C3%A1rio>> . Acesso em: 12 out. 2020.

ARAÚJO. Ionnara Vieira de; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. **Apropriação De Terras No Brasil E O Instituto Das Terras Devolutas**. RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ, v.1, n. 19, jun./dez 2011.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**, volume 7: arts. 170 a 192. 2ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**. Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.



BONFIM, Joice; CORREIA, Maurício. **Grilagem e desmatamento no Cerrado – um olhar sobre a região Matopiba.** Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/grilagem-e-desmatamento-no-cerrado-um-olhar-sobre-a-regiao-matopiba/>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

BRASIL. **Código Civil.** 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. **Terras Devolutas do Império.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto lei nº 9760, de 05 de setembro de 1946. **Bens Imóveis da União e da outras Providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del9760.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del9760.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 340.** Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=3319>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 33 ed. rev., ampl. São Paulo: Atlas, 2019.

CARVALHO, Matheus. **Direito Administrativo.** Teoria e Prática. 13ª ed. Juspodivm. Salvador, 2019.

COSTA, Manuel Max da Silva. **Usucapião especial constitucional urbano: função social e sua utilização como forma de democratização da propriedade urbana no Brasil.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/77111/usucapiao-especial->

constitucional-urbano-funcao-social-e-sua-utilizacao-como-forma-de-democratizacao-da-propriedade-urbana-no-> . Acesso em: 10 out. 2020.

COURA, Bernardo César. **Os tipos de Usucapião e suas formas de aquisição.** Forma de aquisição de propriedade móvel ou imóvel pela posse prolongada e ininterrupta, durante o prazo legal estabelecido para a prescrição aquisitiva, suas espécies, requisitos necessários e causas impeditivas. Disponível em: <[CUNHA JÚNIOR, Dirley da. \*\*Curso de Direito Administrativo.\*\* 11 ed. rev. ampl., e atual. Salvador: Juspodivm, 2012.](https://www.colegioregistrals.org.br/doutrinas/os-tipos-de-usucapiao-e-suas-formas-de-aquisicao-bernardo-cesarcoura/#:~:text=Os%20tipos%20de%20usucapi%C3%A3o%20e%20suas%20formas%20de%20aquisi%C3%A7%C3%A3o%20%E2%80%93%20Bernardo,requisitos%20necess%C3%A1rios%20e%20causas%20impeditivas.>. Acesso em: 12 out. 2020.</p></div><div data-bbox=)

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 19ª Ed. São Paulo, Atlas, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Função Social da Propriedade Pública.** Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=104>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

FENTZLAFF, Francine Rodrigues. **USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL: Uma análise do procedimento a partir do Provimento n. 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça e as questões polêmicas em face do ordenamento jurídico brasileiro.** Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/193013/TCC%20Francine%20Rodrigues%20Fentzlaff%20pronto.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 16 out. 2020.

FILHO, Isaias de Almeida Pinheiro. **Aspectos conceituais das terras devolutas**  
**Conteudo Juridico, Brasilia-DF.** Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/47555/aspectos-conceituais-das-terras-devolutas>>. Acesso em: 16 out. 2020.

GONÇALVES, Camila Soares. **Usucapião de bens públicos**. Disponível em: <<https://www.hojeemdia.com.br/opini%C3%A3o/blogs/direito-hoje-1.335788/usucapi%C3%A3o-de-bens-p%C3%BAblicos-1.631253>>. Acesso em 15 out. 2020.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**, Volume 5: Direito das Coisas. 9ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

GONÇALVES, Núbia das Dores de Oliveira. **Usucapião: forma originária de aquisição da propriedade**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/55058/usucapiao-forma-originaria-de-aquisicao-da-propriedade>>. Acesso em: 15 out. 2020.

GRAU, Eros. **Princípios fundamentais de direito Ambiental**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, n. 02, 1997.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Sérgio Antônio Fabris Editor. Porto Alegre, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Balestero Délcio; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo Brasileiro**. 39 Ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENON, Renan Pontes; BUTTER, Everaldo Vasques Lopes. **O Princípio Constitucional da Função Social da propriedade e a possibilidade de Usucapião em terras devolutas**. Disponível em: <<https://www.jornaljurid.com.br/doutrina/civil/o-principio-constitucional-da-funcao->

social-da-propriedade-e-a-possibilidade-de-usucapiao-em-terras-devolutas>. Acesso em: 12 out. 2020.

MONAI, Remídio. Relator: Deputado Delegado Edson Moreira. **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 292, DE 2016.** Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=23E8FC83FEBE629D3EF5C695883F0005.proposicoesWebExterno2?codteor=1575712&filename=VTS+1+CCJC+%3D%3E+PEC+292/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=23E8FC83FEBE629D3EF5C695883F0005.proposicoesWebExterno2?codteor=1575712&filename=VTS+1+CCJC+%3D%3E+PEC+292/2016)>. Acesso em: 01 nov. 2020.

MORAES, Reila Guimarães; BILEGO, Renata Beatriz; SILVA, Fabiane Alves da. **A Possibilidade Da Concessão Da Usucapião Sobre Terras Devolutas Frente A Aplicabilidade Do Princípio Constitucional Da Função Social Da Propriedade.** REVISTA INTERFACES DO CONHECIMENTO v. 02 | n. 02 | p. 87-101 (ISSN - 2674-998X) MAI./AGO. –2020 | BARRA DO GARÇAS - MT.

MOREIRA, Frei Gilvander. **No Brasil, 310 milhões de hectares de terras devolutas para o agronegócio.** Artigo. Belo Horizonte - MG, 2018. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2018/01/12/no-brasil-310-milhoes-de-hectares-de-terras-devolutas-para-o-agronegocio-artigo-de-frei-gilvander-moreira/>>. Acesso em: 01 nov. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo.** 7. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

NORONHA, Silvia; ORTIZ, Lúcia; SCHLESINGER, Sergio (Orgs.). **Agronegócio e biocombustíveis: uma mistura explosiva – Impactos da expansão das monoculturas para a produção de bioenergia.** Rio de Janeiro: Núcleo Amigos da Terra/Brasil, 2006. Disponível em: <[http://fboms.aspoan.org/wp-content/uploads/2013/03/biocomb\\_port.pdf](http://fboms.aspoan.org/wp-content/uploads/2013/03/biocomb_port.pdf)>. Acesso em: 01 nov. 2020.

OLIVEIRA, Fábio André Uema. **Usucapião de Bem Público: Breves Comentários ao Acórdão da Apelação Cível Nº 70018233536 do TJRS à luz da Proporcionalidade.** Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/>

consulta/Artigos/50179/usucapiao-de-bem-publico-breves-comentarios-ao-acordao-da-apelacao-civel-no-70018233536-do-tjrs-a-luzdaproporcionalidade>.

Acesso em: 16 out. 2020.

OLIVEIRA, Núbia das Dores Gonçalves de. **Usucapião: forma originária de aquisição da propriedade.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/55058/usucapiao-forma-originaria-de-aquisicao-da-propriedade>>. Acesso em: 15 out. 2020.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de Direito Civil.** V. IV, 12 ed. Forense, 2004.

PEREIRA, José Edgard Penna Amorim. **Perfis constitucionais das terras devolutas.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

REIS, Cristiane de Souza. **A função social da propriedade Rural e o acesso à terra como respeito à dignidade da pessoa humana.** Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/a-funcao-social-da-propriedade-rural-e-o-acesso-a-terra-como-respeito-a-dignidade-da-pessoa-humana/>>. Acesso em: 12 out. 2020.

ROCHA, Silvio Luis Ferreira da. **Função Social da Propriedade Pública.** São Paulo: Malheiros, 2005.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro.** Editora Companhia das Letras, 2019.

SILVA, Eymmy Gabrielly Rodrigues Da Silva. **TERRAS DEVOLUTAS NO PÓS 1988: Repercussões da jurisprudência dos Tribunais Superiores Brasileiros na estrutura fundiária da Amazônia Legal.** Disponível em: <[http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/10575/1/Dissertacao\\_TerrasDevolutasP%c3%b3s.pdf](http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/10575/1/Dissertacao_TerrasDevolutasP%c3%b3s.pdf)>. Acesso em: 12 out. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. rev. e atual, 2010.

STJ. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL : AgInt no AREsp 815473. SP. 2015/0271685-1. Relator: Ministro Antônio Carlos Ferreira. **JusBrasil**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/859219761/agravo-interno-no-agravo-em-recurso-especial-agint-no-aresp-815473-sp-2015-0271685-1>>. Acesso em: 12 out. 2020.

STJ. RECURSO ESPECIAL : REsp. 680860. PR. 2004/0112244-0/. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. **JusBrasil**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8727416/recurso-especial-resp-680860-pr-2004-0112244-0>>. Acesso em: 12 out. 2020.

STJ. RECURSO ESPECIAL : REsp. 699.374. DF. 2004/0151955-9/. Relator: Ministro Calos Alberto Menezes Direito. **JusBrasil**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17595/recurso-especial-resp-699374>>. Acesso em: 12 out. 2020.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2014.

TJMG. APELAÇÃO CÍVEL : AC 0112383 – 35.2010.8.13.0194 MG. Relator: Desembargador Barros Levenhagen. **JusBrasil**. Disponível em: <<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/120456151/apelacao-civel-ac-10194100112383001-mg>>. Acesso em: 12 out. 2020.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: direitos reais**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2006.