



CENTRO UNIVERSITÁRIO LUTERANO DE PALMAS

Recredenciado pela Portaria Ministerial nº 1.162, de 13/10/16, D.O.U. nº 198, de 14/10/2016
AELBRA EDUCAÇÃO SUPERIOR - GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO S.A.

WYSNER ARAUJO DE CASTRO

MECANISMOS PARA LEGITIMAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS

Palmas -TO

2020

WYSNER ARAUJO DE CASTRO

MECANISMOS PARA LEGITIMAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS

Trabalho de Curso em Direito apresentado como requisito parcial da disciplina de Trabalho de Curso em Direito II (TCD II) do Curso de Direito do Centro Universitário Luterano de Palmas – CEULP/ULBRA.

Orientador: Prof. Dr. César Mello.

Palmas-TO

2020

WYSNER ARAUJO DE CASTRO

MECANISMOS PARA LEGITIMAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS

Trabalho de Curso em Direito apresentado como requisito parcial da disciplina de Trabalho de Curso em Direito II (TCD II) do Curso de Direito do Centro Universitário Luterano de Palmas – CEULP/ULBRA.

Orientador: Prof. Dr. César Mello.

Aprovado (a) em : ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof(a). [nome e titulação do Professor(a)]
Centro Universitário Luterano de Palmas

Prof(a). [nome e titulação do Professor(a)]
Centro Universitário Luterano de Palmas

Prof(a). [nome e titulação do Professor(a)]
Centro Universitário Luterano de Palmas

Palmas-TO

2020

Dedico este trabalho aos meus pais e irmãos
pelo amor incondicional, pelo carinho e
compreensão.

Agradeço a meu orientador, Dr. César Mello, pela colaboração, paciência e dedicação e, de maneira especial aos meus amigos, Antônio Humberto, Marcelo Abdala, Mateus Dias, Thaylor Brito, Gilson José, Bruno Martins, Vitor Soares, Rebecca Giovanna e Daniella Andrade que pelo apoio e estímulo possibilitou a realização desse trabalho.

“O conhecimento exige uma presença curiosa do sujeito em face do mundo. Requer uma ação transformadora sobre a realidade. Demanda uma busca constante. Implica em invenção e em reinvenção”.

Paulo Freire

RESUMO

Através de pesquisa teórica fundamentada em levantamento teórico conceitual, buscou o presente trabalho tratar da questão referente aos mecanismos para legitimar a posse em terras consideradas devolutas. Constatou-se no sistema legislativo pátrio, a existência de lacunas na lei, ou seja, a falta de dispositivos legais, tanto no âmbito constitucional como infraconstitucional, que tratem expressamente sobre a questão.

Palavras-chave: Terras devolutas – Posse – Legitimação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 – POSSE E PROPRIEDADE	11
1.1 CONCEITO, CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS, E CLASSIFICAÇÃO DOS DIREITOS REAIS	Erro! Indicador não definido.
1.3 CONCEITO DE POSSE	Erro! Indicador não definido.
1.3.1 A Natureza Jurídica da Posse.....	Erro! Indicador não definido.
1.4 CONCEITO DE PROPRIEDADE	Erro! Indicador não definido.
1.4.1 Propriedade E Direitos Fundamentais	Erro! Indicador não definido.
1.4.2 Função Social Da Propriedade	19
1.4.3 Função Ambiental Da Propriedade	20
1.4.4 Função Socioambiental Da Propriedade Rural	21
2. OS BENS PÚBLICOS E AS TERRAS DEVOLUTAS	22
2.1 BENS DA UNIÃO	23
2.1.1 Da Faixa de domínio da União sobre a BR 153	23
2.1.2 Bens da Unidade da Federação.....	24
2.2 CONCEITO E HISTÓRICO DAS TERRAS DEVOLUTAS	25
2.2.1 Disciplina Das Terras Devolutas Na Constituição de 1988.	27
2.2.2 Propriedade Das Terras Devolutas.....	29
2.2.3 A Titularidade Das Terras E O Direito De Propriedade	31
3. ANÁLISE DOS MECANISMOS PARA A LEGITIMAÇÃO DA POSSE EM TERRAS DEVOLUTAS	32
3.1 DA COMPATIBILIZAÇÃO DAS TERRAS PÚBLICAS.....	35
3.2 LEGITIMAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DE POSSE.....	36
3.3 DA NATUREZA JURÍDICA DA AÇÃO DISCRIMINATÓRIA	37
3.3.1 Fases Da Discriminação Das Terras	39
3.3.2 Do Registro Das Terras Apuradas	41
3.3.3 A Competência Na Ação Discriminatória.....	42
CONCLUSÃO.....	455
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS.....	466

INTRODUÇÃO

O presente projeto é o suporte teórico de uma pesquisa monográfica realizada no semestre 2020/01, como requisito parcial para a conclusão do curso de graduação em Direito do CEULP/ULBRA, a partir da seguinte temática: Análise dos mecanismos para a legitimação da posse de terras devolutas.

O tema da pesquisa surgiu a partir da vivência pessoal de estudos do direito agrário e viu a possibilidade desta pesquisa ser uma fonte de esclarecimento e informação para outros interessados, assim como para os possuidores de terras públicas.

Historicamente no Brasil, as questões envolvendo terras, propriedades públicas ou particulares, legislações estatais ou legislações de ordem nas reformas agrárias, são temas que existem desde o processo colonizador do País, de modo que é interessante verificar que as leis seguiram o ritmo de desenvolvimento econômico, político, social e cultural da nação brasileira, de acordo com os interesses de quem promulga e aprova as leis.

Ademais, com relação às terras devolutas, há menção histórica sobre as Sesmarias, que eram sistemas utilizados para distribuir terras, por meio das capitânicas, as quais imputavam aos colonizadores as obrigações de medir, demarcar e cultivar as terras, sob pena de reversão dessas à Coroa.

Posterior a esse evento, nota-se que a temática tem sido apontada nas legislações, como será abordado mais à frente neste projeto. Porém, é um tema que envolve conflitos de interesses, portanto, visa estudar algumas lacunas que ainda são notáveis, bem como os conflitos de interesse, em busca de individualizar os mecanismos de legitimação da posse ou mesmo processo de identificação da terra se é pública, privada, ou, se essa se encaixa em terras devolutas.

A partir da relevância do tema em análise, este projeto tem como finalidade propor um estudo sobre terras devolutas, com destaque nos mecanismos para legitimação de posses situadas em terras devolutas.

Para tal, pretende-se responder a seguinte problemática: Quais os mecanismos para legitimação de posse firmados por meio de uma análise sobre as terras devolutas?

A fim de identificar os mecanismos legitimadores da posse sobre terras devolutas, o trabalho final, TCD II, estruturar-se-á em três capítulos, sendo organizados da seguinte forma: no primeiro capítulo será abordado a posse e propriedade, conceitos, evolução histórica e os

direitos fundamentais.

Citado capítulo terá como objetivo discorrer sobre posse e propriedade, destacando que a função social e a diferença entre os institutos. O segundo capítulo será destinado ao tratamento das terras devolutas, com destaques aos conceitos, processo histórico, legislações e espécies.

No terceiro e último capítulo, com o tema análise dos mecanismos de legitimação da posse, o objetivo é discorrer sobre o processo discriminatório e analisar a eficácia dos mecanismos de legitimação da posse de terras devolutas por meio de uma pesquisa doutrinária e jurisprudencial.

A problematização se centraliza nas controvérsias sobre a eficácia dos mecanismos na identificação de direitos e legitimação da posse de terras devolutas, e ainda identificar se a propriedade inicial da terra é pública, privada, ou, se essa se encaixa em terras devolutas.

1 – POSSE E PROPRIEDADE

1.1 CONCEITO, CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS, E CLASSIFICAÇÃO DOS DIREITOS REAIS

Para dar início ao estudo dos mecanismos para legitimação de terras devolutas, necessário é, realizar um breve estudo sobre as características e classificação dos direitos reais. Tais direitos estão positivados no Código Civil de 2002, no art. 1.225.

Conforme lições de Gonçalves (2012, p. 12), o direito real pode ser entendido como o poder sobre uma determinada coisa, em sua amplitude, de forma jurídica. Tendo o indivíduo, o poder imediato sobre a coisa, de forma direta, e exclusiva, podendo opor-se contra todos, que tentarem perturbar o seu detentor. Deste modo, todos os indivíduos devem abster-se de cometer turbação ao detentor.

Deste modo há um conjunto de características que definem o direito real, sendo elas o poder imediato, direto e exclusivo.

Nesse sentido, Carnacchioni (2014), explica com base na teoria dual, que busca o conceito dos direitos reais, quais sejam, a Realista, que preceitua o poder do indivíduo sobre a coisa, de forma direta. Em que pese a segunda teoria, classificada como Personalista, compreende que, não há relação jurídica direta entre o indivíduo e a própria coisa, isto porque o direito subscreve a existência de relação jurídica entre pessoas, no caso dos direitos reais seria a oposição do titular do direito para com a universalidade dos indivíduos.

Compreende-se que o que diferencia as duas teorias, é somente a relação jurídica existente, na teoria realista depreende-se a relação entre coisa e pessoas, na personalista a oposição entre titular e universalidade.

Tal conceito é imperioso para compreender-se a origem dos direitos reais, bem como sua aplicação no ordenamento jurídico. Daniel Eduardo Carnacchioni (2014), explica que:

Simplificando o conceito de Direitos Reais, pode-se dizer que é uma vertente do direito civil que estuda a coisa, o bem, que pode ser apropriável pelo ser humano ou que seja objeto de alguma relação jurídica, devendo sempre serem respeitadas a função social e a boa-fé, como princípios regentes de qualquer relação jurídica.

É apropriado pensar para além da relação jurídica entre pessoa e coisa, para classificar-se os direitos reais, devendo respeitar-se os preceitos que protegem o convívio em sociedade,

tendo em vista que esta é a real função da normatização desses direitos ,pois delimita-se critérios para solver-se quaisquer conflitos oriundos da relação entre pessoas e coisas.

Neste interim, os direitos reais incrustam-se no conjunto de disposições pertinentes aos direitos das coisas, o que reverbera nas regras sobre as funções e finalidades dos bens e das propriedades. Assim, tal direito tem as coisas corpóreas como objeto imediato, bem como todos os direitos que a lei defina como real, em decorrência disso, surge o vínculo entre a pessoa e a coisa, ao direito real ou ao direito qualificado pela lei. (CHALHUB,2014).

Desta feita, Gonçalves (2012), salienta que os direitos reais é o mesmo que direito das coisas, conceituando-se o direito das coisas como:

O complexo das normas reguladoras das relações jurídicas concernentes aos bens corpóreos suscetíveis de apropriação pelo homem. Bem, em sentido filosófico, é tudo o que satisfaz uma necessidade humana. Juridicamente falando, o conceito de coisas corresponde ao de bens, mas nem sempre há perfeita sincronização entre as duas expressões. Às vezes, coisas são gêneros e aquelas, a espécie; outras, finalmente são os dois termos usados como sinônimos, havendo então entre eles coincidências de significação. (GONÇALVES,2012, p. 15 apud (SCUTO, ISTITUZIONI DI DIRITTO PRIVATO, PARTE GENERALE, V.1, P.291).

É interessante verificar, quais são os direitos reais listados no ordenamento jurídico brasileiro. Sendo eles, elencados no Código Civil, no art. 1.225, quais sejam:

Art. 1.225. São direitos reais:
 I - a propriedade;
 II - a superfície;
 III - as servidões;
 IV - o usufruto;
 V - o uso;
 VI - a habitação;
 VII - o direito do promitente comprador do imóvel;
 VIII - o penhor;
 IX - a hipoteca;
 X - a anticrese.
 XI - a concessão de uso especial para fins de moradia
 XII - a concessão de direito real de uso;
 XIII - a laje

Nessa esteira Gonçalves (2012), destaca a taxatividade dos direitos reais, não cabendo, portanto, aplicação extensiva. Tal taxatividade é um dos pontos que distinguem os direitos reais dos obrigacionais. No direito das obrigações não há um rol taxativo na legislação, muito embora tenha um quantitativo de contratos mencionados na lei, e fica a critério das partes, criar os que são chamados inominados. Tem como restrição apenas o que se refere a capacidade de contratar, a licitude do objeto.

Conforme Farias E Rosenvald (2015) os direitos reais tem a finalidade de a operar contra coletividade, devendo este, estra previamente previsto juridicamente por meio de norma sobre ele faça previsão Portanto, tem caráter de direito de ordem pública, sendo eles *numerus clausus*, taxativo, que podem ser encontrado no art. 1.225 do Código Civil, como visto anteriormente e também em leis especiais preexistentes.

Nas relações obrigacionais, há um a abertura para que as parte do negócio jurídico possa exercer sua vontade. Claro que, para garantir a ordem social, há restrições para essa liberdade, não podendo os contratantes desrespeitarem os preceitos legais.

Conforme preceitua Silvio de Salvo Venosa (2013):

No direito das obrigações, vimos que o objeto das relações jurídicas é um dar, fazer ou não fazer. O objeto dessa relação jurídica é uma prestação de parte do devedor, em prol do credor; uma atividade ou conduta, conjunto de atos mais ou menos extensos. Vimos também que essa obrigação pode servir de veículo, a fim de que o credor venha fazer com que integre seu patrimônio uma utilidade apropriável. O contrato não é a única modalidade, único instrumento de aquisição da propriedade, constituindo-se, porém, na principal ou que mais ocorre na prática. Ora, uma vez fixado que o objeto de uma obrigação pode ser uma coisa, ou seja, bem economicamente apreciável e apropriável, importa agora desvincularmo-nos dessa relação pessoal credor-devedor, que faz parte do direito obrigacional, para debruçarmo-nos nessa relação que liga a pessoa às coisas.(VENOSA, 2013, p.3)

Deste modo, tem-se que as relações firmadas entre pessoas, caracteriza-se como direito obrigacional e a relação da pessoa com a coisa, trata-se de direito real.

Há que se salientar, importante distinção entre o direito real e o obrigacional. Tendo o real, característica de direito absoluto, pois é oponível contra a coletividade, tendo status *erga omnes*. Já, o obrigacional tem característica relativista e está ligada aos direitos pessoais, tendo como polos, credor e devedor, sendo uma relação jurídica *erga singuli*. (MELLO, 2017)

Em concordância com tal entendimento, Adriana Costa dos Santos (2013), distingui tais institutos da seguinte forma:

Os direitos reais se diferenciam dos direitos obrigacionais em muitos aspectos. Os primeiros estão definidos em lei. Têm como objeto sempre uma coisa que pode ser corpórea ou incorpórea. Já nos direitos obrigacionais o objeto é sempre uma prestação. Nos direitos obrigacionais há sempre um credor e um devedor. No direito real há o titular desse direito e, de outro lado, a sociedade. Os direitos reais têm natureza de direito absoluto. Já no campo dos direitos obrigacionais a exigibilidade é em face do devedor que está vinculado à relação obrigacional. O titular do direito real não necessita de ninguém para exercer os direitos advindos da relação jurídica. Por fim, os direitos obrigacionais nascem com a finalidade de serem extintos e quanto antes melhor. Já os reais nascem para se perpetuarem.(SANTOS,2013.p, 09)

Portanto, pode -se definir o conceito de direito real, os bens corpóreos e direitos, definidos pelo código civil, não podendo furtar-se, que os direitos reais não podem alargar-se suas modalidades, levando em conta a taxatividade do rol.

1.2 NOÇÕES HISTÓRICAS DO DIREITO REAL

É importante entender a origem do direito real, para melhor verificar seus desenvolvimentos.

Conforme salienta Gonçalves (2019) o direito real, ou como já explicado, direitos das coisas teve fortes influências do Direito Romano, sendo uma das mais inspiradas dentre as ramificações civis. Já no mundo moderno, tal direito encontra mais semelhança no direito comparado do ocidente. Com a aparição das normas de cunho público, explicitou-se a interferência do Estado Moderno neste ramo do direito.

Denota-se que os direitos reais tomaram suas primeiras formas há bastante tempo, insurgindo da necessidade de regulação, como auxílio estatal, para evitar a aparição de conflitos. E no surgimento destes, passa ao Estado dissolvê-los.

“A relação entre o homem e as coisas ocorre desde os tempos passados, fato que incide até os dias atuais e demonstra a importância do direito das coisas, assim como também dos direitos reais, no exercício do poder e nas relações jurídicas”. (PISONI, 2018, p. 13)

Dado o entendimento de que a propriedade é a essência dos direitos reais, vale destacar importantes lições de Carlos Robertos Gonçalves (2019)

Coube ao direito romano estabelecer a estrutura da propriedade. O direito civil moderno edificou-se, com efeito, em matéria de propriedade, sobre as bases do aludido direito, que sofreu, todavia, importantes modificações no sistema feudal. A concepção da propriedade foi marcada, inicialmente, pelo aspecto nitidamente individualista. O sistema feudal, produto do enfraquecimento das raças conquistadas, introduziu no regime da propriedade do direito romano, no entanto, profundas alterações, “consequências naturais da necessidade de apoiar no solo a dominação dos senhores sobre as míseras populações escravizadas”. (GONÇALVES, 2019, p.22 apud Lafayette Rodrigues Pereira, Direito das coisas, cit., t.I, p.17).

No moldar do tempo, foram a ideia de propriedade individual foi ganhando força, e se desenhando-se cada vez mais seguro.

Com o surgimento da Revolução Francesa estabeleceu nos sistemas jurídicos, uma noção de propriedade não somente semelhante, mas com características fiéis à tradição romana e aos princípios individualistas. A liberdade preconizada servia a burguesia, proporcionando desta forma segurança aos novos proprietários desta classe. Para tanto, era considerado legítimo até mesmo o abuso do direito de propriedade pelo proprietário. Outrossim, esta concepção egoísta e individualista foi-se alterando, dando enfoque, mais frequentemente, à função social da propriedade,

onde o Estado deve reconhecer a propriedade e defendê-la em função do bem comum, como se observa no art. 182, parágrafo 2º da Constituição Federal de 1988. A partir do século XX a socialização imperou e o predomínio do interesse público sobre o privado foi proclamado. (GONÇALVES, 2019, p. 21).

Portanto, para melhor compreensão acerca do tema dos direitos reais, é necessário realizar uma análise dos principais aspectos norteadores do direito de propriedade, dada a sua vinculação aos direitos reais, bem como para o desenvolvimento deste trabalho. Analisar-se-á ainda, os aspectos dos institutos de posse.

1.3 CONCEITO DE POSSE

Para entendermos as disposições legais sobre a posse e propriedade, de maneira que se possa esclarecer as diferenças sobre ambos institutos do direito, é necessário um análise sistêmica dos instituídos.

Salienta-se que o instituto da posse fora introduzido em nosso ordenamento jurídico através da lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra, podendo dividir o conceito de posse em duas grandes teorias a Subjetiva de Savigny e a teoria Objetiva de Ihering, a teoria subjetiva, por sua vez, defende que para que haja caracterização da posse é necessário que ocorra o exercer sobre a coisa, *corpus*, somado a intenção de ter a coisa, *animus domini*, senão veja: "(...) o poder direto ou imediato que tem a pessoa de dispor fisicamente de um bem com a intenção de tê-lo para si e de defendê-lo contra a intervenção ou agressão de quem quer que seja. (...)". (Savigny *apud* Diniz, 2010, p 34).

Como se percebe, na teoria subjetiva faz-se necessário o contato direto com a coisa, com o escopo de trazê-la para si e ainda defendê-la contra a ofensa de toda e qualquer pessoa.

Entretanto, a teoria objetiva, disposta no artigo 1.196 e 1.197 do Código Civil de 2002 é sustentada por Ihering, nos seguintes termos: “ *animus* está ligado ao *corpus*”, deste modo, para que se caracterize a posse basta o contato físico com a coisa, o que e de fato agir como se dono fosse.

Nessa linha, segundo Ihering *apud* Diniz (2010, p 36), a definição de posse é: “para constituir a posse basta o *corpus*, dispensando assim o *animus* e sustentando que esse elemento está ínsito no poder de fato exercido sobre a coisa ou bem.”. Como se nota, essa teoria dispensa o *animus* e atém-se apenas, à posse, esta entendida por *corpus* presente no bem.

Demais disso, o raciocínio disposto no artigo 1.197, do Código Civil de 2002, assegura a existência de posse direta e indireta e traz a diferenciação entre ambas, senão veja-se:

Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.

Art. 1.197. A posse direta, de pessoa que tem a coisa em seu poder, temporariamente, em virtude de direito pessoal, ou real, não anula a indireta, de quem aquela foi havida, podendo o possuidor direto defender a sua posse contra o indireto.

Nessa linha, como pode-se observar, a posse caracteriza-se mesmo que seu possuidor detenha apenas um dos requisitos da propriedade.

Portanto pode-se definir a posse como sendo uma proteção advinda de preceitos legais, legitimando o direito daquele (posseiro) que se encontra nas condições de desempenhar a função social da terra

1.3.1 A Natureza Jurídica da Posse

Há grandes discussões doutrinárias a respeito da natureza jurídica da posse, não havendo uma consonância entre os doutrinadores.

As doutrinações sobre a real natureza jurídica da posse, gira em torno das teorias de Savigny e Ihering.

Conforme explicita Carnacchioni (2014, *on-line* apud Savigny) a posse é o conjunto constituído entre *corpus e animus*. Devendo o individuo ter contato direto e imediato com a coisa, para que se possa caracterizar a posse. Não podendo assim, a pessoa, se distanciar da coisa, caso tal distanciamento ocorresse deixavam elas de se enquadrar como possuidoras. Como é o caso do locatário e do arrendatário, sendo estes meros detentores.

Melhim Namem Chalub (2014) destaca que:

Desta maneira insta verificar A falta de qualquer deles descaracteriza a posse. A simples detenção de uma coisa, sem a intenção de tê-la como coisa própria, não caracteriza a posse, sendo necessário, para caracterizá-la, que a pessoa submeta a coisa à sua vontade com a intenção de dono. A coisa e a vontade, assim, são os componentes objetivo e subjetivo da posse. (CHALUB,*on-line*)

Neste sentido, necessário é estar resguardado dos dois elementos para caracterizar-se possuidor, tal teoria é denominada como teoria subjetiva.

Há também a teoria objetiva, que foi criada por Ihering e é defendida por uma grande gama de doutrinadores.

Para Carnacchioni (2014, *on-line* apud Ihering),

O estudo da posse, na teoria objetiva, é todo voltado para a defesa da propriedade. O entendimento básico da concepção de posse para Ihering era justamente vinculá-

la a um *direito maior*, ou seja, a propriedade. Para Ihering, o fundamento da posse é justificado pela defesa da propriedade e somente pode ser possuidor quem procede em relação à coisa como agiria o proprietário. A teoria objetiva parte da propriedade para explicar a posse.

Nessa teoria, para caracterização da posse é imprescindível que se tenha a propriedade da coisa.

Para a teoria objetiva, sustentada por Ihering, a existência do elemento material – o corpus – caracteriza a posse, dispensado o elemento psicológico, pois este estaria compreendido no poder físico que a pessoa exerce sobre a coisa. Para Ihering, o animus é "tão somente a vontade de proceder como procede habitualmente o proprietário-affectio tenendi – independentemente de querer ser dono," daí porque será possuidor aquele que se comporta em relação à coisa com aparência de dono, não havendo necessidade de se pesquisar sua intenção; o animus, então, está compreendido no corpus e, considerando que normalmente o proprietário é possuidor, é possível concluir que a posse é a visibilidade do domínio. (MELHIM NAMEM CHALUB online apud Pereira, Caio Mário da Silva. Instituições... cit., vol. IV, p. 15)

A teoria leva em consideração, para avaliar quem é possuidor aquele que possui a coisa, independente do *animus*. Levando em consideração quem aparenta ser dono.

A teoria adota em nosso ordenamento jurídico, conforme Magalhães (*on-line*) a teoria objetiva de Ihering a qual determina que a posse é a exteriorização da propriedade.

1.4.1 Propriedade e Direitos Fundamentais

Superadas as particularidades que rodeiam a posse, verificar-se-á as características pertinentes a propriedade.

A propriedade está positivada no ordenamento jurídico brasileiro, por meio da Carta Maior de 1988, tal instituto é de extrema importância, tanto é que, está elencado como um direito fundamental, conforme depreende-se:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXII - é garantido o direito de propriedade;
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Ademais, a constituição elenca em seu artigo 170, no rol dos princípios gerais da atividade econômica:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existências dignas, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Na medida em que se detectou a erosão do Código Civil, ocorreu uma verdadeira migração dos princípios gerais e regras atinentes às instituições privadas para o Texto Constitucional. Assumiu a Carta Magna um verdadeiro papel reunificador do sistema, passando a demarcar os limites da autonomia privada, da propriedade, do controle de

Conforme Faria e Rosenvald (2011), a Constituição Federal de 1988, alterou diversas categorias do ordenamento jurídico, as quais não se misturam entre o direito privado e público, sendo independentes. A Carta Maior, alterou esse estigma, a fim de proteger a coletividade, deixando para trás a antiga concepção, deste domo, direitos como até então era exclusivamente privados como a propriedade e contrato, passaram a atender um plano maior que as relações particulares, limitando-se ao que estipula o direito público.

O direito à propriedade é basilar, para o convívio em sociedade ele garante aos indivíduos a segurança jurídica e a paz social.

Explica, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2015), que:

O reconhecimento da propriedade como direito humano se prende à sua função de proteção pessoal de seu titular. Há uma função individual da propriedade que consiste na garantia da autonomia privada do ser humano e no desenvolvimento de sua personalidade, pois os direitos reais são outorgados a uma pessoa para a realização pessoal da posição de vantagem que exerce sobre a coisa. (Farias e Rosenvald, 2015 p.232 Apud RIFKIN, Jeremy. A era do acesso, op. cit., p. 15-1

Conforme Pinto (2013) a propriedade no Brasil na vigência do Código de Bevilacqua de 1916 tinha a propriedade caráter absolutos sem limitação de uso ou gozo, podendo o proprietário, aplicar qualquer tratamento à coisa. Com o passar dos anos essa realidade teve significativa alteração, deixando de ser absoluto e passando a ser relativo. Tendo como exemplo o Código Civil de 2002, que trouxe funções para a propriedade. Devendo esta, atender aos preceitos da coletividade de urbanidade e saúde.

Tais preceitos podem ser verificados no Código Civil de 2002, em seu artigo 1.228:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Nesse interim, ressalta-se que a propriedade privada além de exercer seu fim particular, deve estar alinhada a sua função social. Não podendo o proprietário, entrar em confronto com as máximas constitucionais que resguardam a ordem social.

1.4.2 Função Social Da Propriedade

A Constituição Federativa de 1988, consagrou o instituto da função social da propriedade como princípio da ordem econômica. Entretanto, de forma inovadora, consagra também como direito e garantia individual ao lado da propriedade privada. Ademais, a propriedade é objeto da norma constitucional em diversas situações especiais, ratificam a ideia de finalidade vinculada à propriedade.

A Constituição menciona a tese, sobretudo na doutrina italiana, onde faz a referência pluralista do instituto, de modo que a propriedade não gera uma instituição única, porém várias instituições distintas, em estabelecer com os diversos tipos de bens e seus titulares. Dessa maneira, o direito de propriedade é pautado na garantia de forma geral, como dispõem no art. 5, porém existe menção a outros estatutos proprietários, como acontece com a propriedade urbana (art. 182, § 2.º) e a propriedade rural (art. 5, XXVI e arts. 184, 185, 186), de forma que se pode falar não em “propriedade” mas em “propriedades”. Nesse sentido a propriedade deixou de ser uma instituição do Direito Civil, dado que há muito se entende que seus efeitos extrapolam as relações meramente intersubjetivas e que, a determinação do conteúdo da propriedade, dependerá de centros de interesses extraproprietários, os quais vão ser regulados no âmbito da relação jurídica de propriedade. Conforme assevera RICARDO LIRA,

a propriedade assegurada em nossa Constituição como um direito individual (art. 153, § 22), cuja função social é declarada como um dos princípios da Justiça Social (art. 160, III), apresenta-se como instituição diferenciada, no sentido de poder variar de conteúdo, conforme o tipo de bem que lhe serve de objeto e a natureza do titular, exatamente por ser uma função social e um dos instrumentos da Justiça Social

Ademais, analisa a propriedade privada e o mecanismo como foi gerado pela Constituição. Em prioridade, tem-se a propriedade privada instituída no âmbito dos direitos e garantias fundamentais do indivíduo:

Art. 5. - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros, e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade, nos termos seguintes:

...

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá sua função social;

Ainda mais, a propriedade é amparada nos princípios gerais da atividade econômica:

Art. 170. – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano, na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observando-se os seguintes princípios: ...

II – propriedade privada;

III – função social da propriedade;

Dessa forma, a propriedade privada é protegida constitucionalmente, firmada como direito fundamental na constituição vigente. Do mesmo jeito, vinculada a ela, e com a mesma posição normativa, o comando constitucional que ordena que a propriedade atenda a sua função social.

1.4.3 Função Ambiental Da Propriedade

Os direitos fundamentais com passar o tempo foi evoluindo o conceito, ocasionado transformações sociais, econômicas e políticas, iniciou os chamados direitos de terceira geração, ou seja, direitos difusos cuja categoria estão inseridos os direitos ao meio Ambiente sadio e equilibrado para todos, os quais foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988.

Dessa maneira, a proteção conferida ao meio ambiente, conforme previsões Constitucionais dos artigos 170 inciso VI, 186 inciso II e 225, constatou-se a necessidade de uma função ambiental, está ligada ao conceito de propriedade e de função social, eis que, “se a função social é um dos elementos intrínsecos à Propriedade, certamente traz em seu bojo uma vinculação de ordem ambiental, que pode ser caracterizada como uma Função Ambiental”.

A Função Ambiental da Propriedade pode ser entendida como os deveres atribuídos ao proprietário para que utilize de maneira adequada os recursos naturais e preserve o meio ambiente. Conforme menciona Cristiane Derani:

A Função Ambiental da Propriedade impõe limitações ao uso da Propriedade, requerendo do proprietário a adequação deste uso às exigências de ordem ambiental, em nome da proteção do patrimônio ambiental comum. (...) Entende-se que a incorporação de uma Função Ambiental à Propriedade estimulará o proprietário a promover a proteção dos bens ambientais sob o seu domínio o que, de forma geral, levará à preservação do meio ambiente em sua integralidade. (DERANI, Cristiane, p.250)

Destaca-se, ainda, que a Constituição ao prescrever a obrigatoriedade do Poder

Público e da coletividade em proteger e preservar o Meio Ambiente obrigou todos os proprietários a cumprirem uma função ambiental.

Neste sentido, Antônio Herman Benjamin defende que tanto o Estado quanto os cidadãos, possuem uma Função Ambiental.

A função ambiental não é exclusivamente pública. Ou seja, seu exercício é outorgado a outros sujeitos além do Estado. Por conseguinte, o múnus ambiental (ou ofício ambiental) manifesta-se pelo comportamento do Estado e/ou do cidadão, agindo este coletiva (associações ambientais, por exemplo) ou isoladamente.

Por fim, o ordenamento jurídico brasileiro ao regular o direito de propriedade ao atendimento da proteção e preservação do meio ambiente, ocasiona a geração da função Ambiental da Propriedade, eis que seu exercício estará sujeito às limitações impostas pelo dever de garantir a integridade ambiental.

1.4.4 Função Socioambiental Da Propriedade Rural

A função social e ambiental da propriedade rural, compreende-se que o direito à propriedade é legitimado pelo cumprimento de sua função social, a qual pressupõe também o atendimento de sua função ambiental.

O conteúdo da função social da propriedade rural, assim como o da propriedade urbana, encontra-se disposto na Constituição Federal de 1988, notadamente no artigo 186 e incisos, que assim preceituam:

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; – ótica econômica.

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; ótica ambiental

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; ótica social

Então, percebe-se que para configurar a função social da propriedade rural não basta que esta seja produtiva e que não utilize mão-de-obra escrava ou infantil, respeitando as relações trabalhistas, seu conteúdo é amplo e se sustenta sobre o preenchimento da função ambiental, na proporção em que deve utilizar de maneira adequada os recursos naturais, preservando-se o meio ambiente.

Dessa maneira, constata-se que os incisos do artigo 186 da Constituição, reiteram os quatro elementos que compõem a função social da propriedade Rural, os quais devem

ser atendidos simultaneamente (*caput* do artigo 186), sob pena de ensejar a perda da propriedade.

A função ambiental da propriedade é estabelecida como dever do proprietário de preservar o ambiente para presentes e futuras gerações, devendo-o manter devidamente equilibrado, pressuposto a realização da função social da propriedade, autoriza as limitações ao uso desta, visto que “é através das restrições que se consegue fazer cumprir a função ambiental da propriedade” (*internet*), sendo estas limitações previstas na legislação ambiental infraconstitucional, eis que são diversos os bens ambientais protegidos, sendo necessário, portanto, critérios mais específicos para se averiguar o cumprimento da função ambiental e social.

Portanto, faz-se necessário o estudo das limitações ao direito do proprietário, principalmente aquelas advindas da instituição de espaços ambientais, destinando-se, para tanto, tópico próprio a esta análise.

2. OS BENS PÚBLICOS E AS TERRAS DEVOLUTAS

A doutrina jurídica conceitua o bem público sob a ótica da ordem constitucional e legal vigente, logo só poderá ser classificado como bem público, aquele que CF/88 estabelecer, ressaltando que tal matéria é disciplinada pelo Direito Civil assim como o Direito Administrativo.

Observando o que versa o artigo 98 do Código Civil brasileiro (2002), sobre este tema é possível encontrar o seguinte conceito: São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem. (BRASIL, 2002).

Ao pesquisar doutrinas sobre esta temática é possível trazer a este estudo o conceito de CASSETTARI:

“São terras públicas todos aqueles referentes 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 espécies de terras públicas lato sensu”. (CASSETTARI, 2012, p.xx):

Em se tratando de imóveis, estes nunca serão “coisas sem dono”, pois segundo a ótica do artigo 1.276 do Código Civil Brasileiro (2002):

O imóvel urbano abandonado poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições e o imóvel rural abandonado poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize. (BRASIL, 2002).

Assim, em todas as unidades da federação, além do patrimônio que pertence ao estado brasileiro, há espaços territoriais e bens da União, popularmente conhecidas como “terras da união”, a existência de jurisdição da Unidade da Federação, não afasta a possibilidade de que a união tenha bens nos territórios pertencentes as respectivas unidades da federação.

2.1 BENS DA UNIÃO

É compreendido como bens da união, os bens de natureza imateriais, tendo como exemplo, os direitos dos cidadãos, assim como os de natureza imaterial materiais, como as coisas.

Os bens são divididos historicamente entre particulares (privados) e os pertencentes a entes governamentais (públicos), não sendo diferente quando se trata de terrenos urbanos e/ ou rurais, a respeito deste tema escreve IMPARATO e SAULE JUNIOR:

“Essa divisão histórica que, no Brasil, pode ser traçada desde a Lei de Terras, é uma divisão por exclusão. Ou seja, são bens públicos os bens imóveis que não forem legitimamente atribuídos a pessoas jurídicas ou físicas de Direito Privado. O vocábulo público designa o sujeito de direito titular do bem, ou seja, o Estado, isto é, o Poder Público”.(IMPARATO e SAULE JUNIOR (2007, p.xx):

Ao verificar aquilo que versa o art. 20 da CF/88, é possível compreender quais são as terras que pertencem à União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei. (BRASIL, 1988).

Portanto fica claro que o objetivo de que tais terras pertencem a união, tem como fundamento interesse nacional, ou seja, aquilo que é de suma importância para a defesa, desenvolvimento nacional ou ainda preservação de recursos naturais.

2.1.1 Da Faixa de domínio da União sobre a BR 153

Historicamente, buscando o desenvolvimento das regiões e a segurança nacional, fora necessário a proteção das rodovias brasileiras, para esse fim o governo da época, incorporou as rodovias pertencentes a região denominada de Amazônia Legal, ao domínio público, tornando-as terras públicas devolutas, por meio do Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971. Deste modo, as rodovias foram declaradas indispensáveis para segurança e desenvolvimento nacional, senão veja:

Art. 1º São declaradas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais, na região da Amazônia Legal, definida no artigo 2º, da Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura, em cada lado do eixo das seguintes rodovias já construídas, em construção ou projetadas: XIII - BR-153 - Trecho Paralelo 13 (no Estado de Goiás) - Pôrto Franco, na extensão aproximada de 800 Km.

XIII - BR-010/226/153 - Trecho: Porto Franco-Paralelo 13 (no Estado de Goiás), na extensão aproximada de 900 km; (Redação dada pela Lei nº 5.917, de 10.9.1973).

Conforme o texto normativo transcrito, verifica-se que a BR-153, estava entre as rodovias pertencente a União.

Entretanto, com a promulgação do Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, que exclui a indispensabilidade das terras, algumas Rodovias até então consideradas indispensáveis deixaram de ser, perdendo assim o a proteção dos 100 km de cada lado, como segue:

Art. 1º Deixam de ser consideradas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as atuais terras públicas devolutas situadas nas faixas, de cem quilômetros de largura, em cada lado do eixo das rodovias, já construídas, em construção ou projetadas, a que se refere o Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, observado o disposto neste artigo.

Parágrafo único. Persistem indispensáveis à segurança nacional e sob o domínio da União, dentre as terras públicas devolutas em referência, as que estejam:

I - incluídas, cumulativamente, na Faixa de Fronteiras;

II - contidas nos Municípios de Humaitá (AM), São Gabriel da Cachoeira (AM), Caracaraí (RR), Porto Velho (RO), Ji-Paraná (RO), Vilhena (RO), Altamira (PA), Itaituba (PA), Marabá (PA) e Imperatriz (MA).

Portanto, resta clarividente, que a BR-153, não está mais no rol do Decreto vigente, sendo assim, não detém os 100 km de largura, em cada um dos seus eixos.

2.1.2 Bens da Unidade da Federação.

A figura dos bens Estaduais, está disposta no artigo 26 da Constituição Federa, dessa forma, trazendo a este estudo o parágrafo que trata sobre a temática aqui debatida, o texto constitucional versa que:

IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União. (BRASIL, 1988).

Logo o texto constitucional, demonstra que as terras que não tem como finalidade defesa, desenvolvimento nacional ou ainda preservação do meio ambiente, tornam-se pertencentes ao estado-membro, em que se situam as terras.

É de obrigação dos estados-membros quanto as terras devolutas: a realização cadastros estaduais, em contribuição ao cadastro nacional de imóveis rurais, permitindo a gestão da malha fundiária, reforma agrária e a governança do território; Promoção do saneamento do Sistema de Registro Público de Imóveis Rurais; Garantia da seguridade jurídica da propriedade da terra e acesso as políticas públicas aos beneficiários.

2.2 CONCEITO E HISTÓRICO DAS TERRAS DEVOLUTAS

Tratar de terras devolutas, é tratar de uma constante fonte de divergências jurídicas e sociais, historicamente é possível apurar que a primeira legislação brasileira que tratou sobre o tema foi o código de terras, Lei nº 601 de 1850, tal código definia terra devoluta à critério de exclusão, conforme versa o seu artigo 3º:

- I - ° As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal;
- II - As que não se acharem no domínio particular por qualquer titulo legitimo, 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;
- III - As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei;
- IV - As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei. (BRASIL, 1850).

A figura de terras devolutas, surge como objeto jurídico, no do projeto Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946, que dispõe, em seu artigo 5º, neste artigo é mencionado de fato pela primeira vez, este termo:

Caput. São terras devolutas, na faixa de fronteiras, 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. (BRASIL, 1946).

De acordo com o dispositivo acima, as terras devolutas não podem ser utilizadas por entes públicos e, menos ainda, incorporarem-se ao domínio privado, quanto a isso é possível verifica o que conceitua Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“As terras devolutas são terras que não estão incorporadas ao domínio privado, muito menos possuem destinação pública de qualquer tipo. Corroborando assim com o referido dispositivo legal.” Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p 714).

Na mesma linha de pensamento, conceitua STEFANINI:

As terras devolutas como sendo aquelas espécies de terras públicas (sentido lato) não integradas ao patrimônio particular, nem formalmente arrecadadas ao patrimônio público, que se acham indiscriminadas no rol dos bens públicos por devir histórico-político”.

Portanto as terras devolutas, são terras que não que segundo a legislação não obedecem aos interesses privados, pois são bens públicos, patrimônio pertencente a um ente federado. (LUIS DE LIMA STEFANI, ANO,PAGINA XX):

Historicamente, as terras devolutas são classificadas como bens pertencentes a união ou aos estados, tendo como finalidade o real estabelecimento do federalismo nacional brasileiro.

Ainda observando o contexto histórico, a Constituição de 1891, no seu artigo 64, expôs que:

Caput. Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais. (Brasil, 1891)

Quanto à classificação (em forma expressa) das terras devolutas, entre os bens de domínio público dos Estados, observa-se aquilo que versa o conceito de PEREIRA:

“Passaram os Estados-membros, de uma forma genérica, a ser titulares das terras devolutas situadas em seu território, ressalvada a daquelas que, à época da promulgação da primeira Constituição Republicana, já tivesse aquele caráter de indispensabilidade para o interesse público nacional, bem como as que o vissem a adquirir por força de fato ou ato declaratório emanado da União Federal.” (PEREIRA, 2010, p.xx).

Ao observar tudo aquilo que foi estudado até só reforça ainda mais o entendimento da classificação constitucional quanto a questão das terras devolutas, bem como das devidas responsabilidades envolvidas, verificando a quem de fato pertence o direito sobre elas.

Conceitua ASSUNÇÃO, sobre esta temática:

“Os Municípios e os Territórios não foram contemplados com terras devolutas. Todavia, os Municípios podem exercer domínio de terras devolutas que lhes forem transmitidas pelos Estados. Por fim, terras devolutas são as que não se encontram aplicadas ou destinadas a

qualquer uso público federal, estadual, distrital ou municipal e as que não estão incorporadas ao domínio privado.” (ASSUNÇÃO, 2008, página xx)

Verifica-se que em suma, só poderá ser detentor de terras devolutas a União e os Estados, não havendo previsão legal para esta possibilidade quanto aos territórios e municípios, mesmo sendo entes públicos.

2.2.1 Disciplina Das Terras Devolutas Na Constituição de 1988.

Ainda observando a CF/88, é possível verificar o que se precípuo o§ 2º do artigo 20, quanto a extensão da faixa terrestres, que poderão ser classificadas como faixas de fronteiras:

A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei. (BRASIL, 1988).

Como se verifica na assertiva constitucional ora mencionada, o uso de terras devolutas deve respeitar os limites das fronteiras necessários a defesa da soberania do território nacional, concluindo-se que lei deverá especificar, no âmbito do patrimônio fundiário público, as terras devolutas indispensáveis para os fins estabelecidos.

Além disso, caso a legislação federal não se disponha a destacar o patrimônio devoluto, indispensável para os fins especificados, serão consideradas bens públicos dos Estados, podendo sofrer destinação disciplinada por legislação estadual específica. Confrontando o teor da redação do disposta no artigo 225 que, em seu parágrafo 5º, estabelece que:

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

Ainda estabelece a CF/88, em seu artigo 188 estabelece que:

Caput. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional. (BRASIL, 1988).

Percebe-se que a Política Agrícola, assim como o Plano Nacional de Reforma Agrária deverá seguir normativas que tenham como real objetivo, a destinação das terras públicas. Interessa, primeiramente, abordar o aspecto conceitual de terras devolutas neste dispositivo, que parece não considerar que as mesmas se encaixam na classificação de terras públicas, indo de forma contrária ao entendimento doutrinário que trata sobre a temática aqui abordada, pois a corrente dominante, precípua que as terras devolutas e terras patrimoniais são categorias de terras públicas.

Quanto à compatibilização da destinação das terras, há uma prevalência de que primeiro deverá ser observado a política agrícola, é só depois observa-se bem como aplica a política nacional de reforma agrária.

É possível encontrar a base constitucional para a política agrícola brasileira, no caput e nos parágrafos seguintes do artigo 187, da Constituição Federal de 1988, porém para este estudado será trago para este estudo neste momento o caput do referido artigo:

A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente. (BRASIL, 1988).

Ainda quanto a legislação de Política Agrícola, lista-se o que versa o artigo primeiro, parágrafo segundo do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964:

Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do País. (BRASIL, 1964)

Bem como a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, dispõe sobre a política agrícola, já a a Lei nº 8.174, de 30 de janeiro de 1991, dispõe sobre princípios de Política Agrícola, estabelecendo atribuições ao Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA). A tributação compensatória ocorre na hipótese de os produtos agrícolas virem a receber vantagens, ou ainda estímulos ou subsídios diretos ou indiretos no país de origem, em condições que os preços praticados causem prejuízos ao mercado nacional, terminado por caracterizar concorrência desleal ou predatória.

O Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), foi positivado pelo pelo Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985, que deverá ser planejado e implantado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), este plano prevê ainda que deverá haver

ainda os Planos de Reforma Agrária em níveis regionais, com execução sujeita à aprovação pelo Presidente da República, cabendo atentar para a anterioridade da data de edição do PNRA, com relação à Constituição Federal de 1988.

Conceitua Igor Tenório (ano, pagina)

“O Estatuto da Terra (ET) estabelece o processo de distribuição ou redistribuição de terras, como forma de acesso à propriedade rural. Essa distribuição ou redistribuição de terras dá-se pela execução de algumas medidas, dentre as quais a reversão à posse do Poder Público de terras de sua propriedade, indevidamente ocupadas e exploradas, a qualquer título, por terceiros. ” (Igor Tenório, ano, pagina). (Igor Tenório, ano, pagina).

Tal entendimento consiste no entendimento de que às terras devolutas, poderá ser um fato de viabilização de um procedimento de distribuição destas terras, (forma onerosa), verificando aquilo que está positivado nos termos da lei.

Esta forma de distribuição ocorrerá, fundamentalmente, a partir do momento que acontecer a desapropriação, tendo como finalidade o princípio constitucional do interesse social da propriedade.

Na ordem de prioridade estabelecida pelo Estatuto da Terra (ET), as terras devolutas estão em último lugar para os fins previstos no próprio Estatuto, quais sejam, da Reforma Agrária assim como a promoção da Política Agrícola Nacional, daí concluir-se que a principal medida visada será a desapropriação por interesse social, e não como poderá ser entendido, como mera distribuição de terras devolutas.

2.2.2 Propriedade Das Terras Devolutas.

Historicamente houvera mudanças quanto a aplicação do conceito de propriedade das terras devolutas, PEREIRA (2010, pag.xxx) traz a luz o seguinte conceito: “As terras devolutas no período do Brasil Colônia, pertenciam à Metrópole. Com a independência, passaram ao domínio da Coroa Imperial. ”

Após proclamada a República em 1889, a Constituição de 1891 transferiu-lhes o domínio para os Estados Federados, mantendo, porém, alguns trechos no domínio federal.

Face à Constituição de 1988, pertencem à União as terras devolutas, pois as terras devolutas são bens não afetados a uma finalidade ou serviço público específico, fazendo parte do acervo patrimonial dos entes federativos, especialmente, os Estados-membros que são os

reais titulares destes patrimônios, observando aqueles que não pertencem ao acervo patrimonial da União, conforme a norma do artigo 20, inciso II, da Constituição da República.

Quanto a titularidade das terras devolutas, vejamos o que diz DIRLEY DA CUNHA JUNIOR:

“Quanto à comprovação, na prática, da existência de terras devolutas, parece ter hoje se pacificado, na doutrina e jurisprudência, que não são todas aquelas em que não há inscrição imobiliária a favor de particular. A União precisa, além de provar que não há o registro, provar que a terra lhe pertence, não estando entre as terras devolutas do Estado. A concepção de que o que não estiver expressamente registrado a favor de alguém, nas áreas enunciadas, pertence à União, está definitivamente afastada, prevalecendo a dupla necessidade de comprovação, a saber: a) inexistência de registro; b) propriedade da União.” (DIRLEY DA CUNHA JUNIOR, 2011, página. 147):

Contudo no plano jurídico, a titularidade das terras devolutas, não será comprovada através de documentação cartorial. O título é a própria constituição que outorga esta condição especial, a CF/88 ainda estabeleceu critérios de real destinação conforme o artigo 188, indo além, ao tratar sobre a sua indisponibilidade, observando o artigo 225, § 5º.

Em se tratando de processo de discriminação das terras devolutas, que visa destinar bem como assegurar a discriminação e a delimitação das terras devolutas sob tutela da União e assim como os estados-membros, visando a separação destas terras, das terras particulares, a matéria está completamente principiada pela Lei nº 6.383/1976. Versa DIRLEY DA CUNHA JUNIOR:

“O propósito da lei em tela é permitir que o Estado por meio de um processo próprio, especial, denominado processo discriminatório, identifique as terras devolutas, encontre-as, localize-as, separe-as das demais categorias de terras, ou seja, das particulares ou próprias, pertencentes aos entes privados ou mesmo públicos.” (DIRLEY DA CUNHA JUNIOR (2011, página. 147):

Uma destinação das terras classificadas como devolutas, só poderá ser realizada conforme previsões legais, mediante conforme os processos de legitimidade assim como de regularização fundiárias.

Como era de se esperar, a Lei nº. 10.304/2001 excluiu da transferência de domínio ao Estado, os bens imóveis que constitucionalmente pertencem à União, ou seja, as áreas relacionadas nos incisos II a XI do art. 20 da Constituição Federal. A primeira questão relevante surge com o inciso II do art. 20 da CF, pois ainda não há legislação que regulamente quais de fato, poderão ser classificadas como terras devolutas

IMPARATO e SAULE Jr. (2007, página xxx) traz o seguinte conceito sobre a temática: “Não existe presunção legal para definir os limites das terras devolutas, pois elas precisam ser extremadas das terras particulares, por ações discriminatórias. ” Mesmo as terras devolutas podendo serem classificadas como indispensáveis à defesa das fronteiras, este conceito que necessita ainda de uma precisão conceitual mais específica, quanto a extensão de tais terras, pois só poderá ser obtida através do legislador ordinário.

Essa é a orientação do Supremo Tribunal Federal, ou seja, somente a lei pode objetivar o conceito do constituinte para definir os parâmetros de faixa de fronteira e zona de fronteira. O que se percebe é que se tratam de conceitos distintos, sendo que a faixa de fronteira abrange a zona de fronteira.

2.2.3 A Titularidade Das Terras E O Direito De Propriedade

Todos os bens estão sujeitos ao direito de propriedade do referido bem. Não é diferente com os bens imóveis, pois tem-se que saber, a que pessoa jurídica de direito público interno (União ou Estado) pertence o domínio das terras que compõem a base territorial do Estado de Roraima.

Conceitua IMPARATO E SAULE JR. (2007, pag. xxx): “A teoria sobre o direito de propriedade, como um modo de imputação de uma coisa a um sujeito, partiu da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que a concebeu como um direito natural. Aquela declaração limitava o exercício da propriedade às possibilidades dos demais indivíduos não-proprietários exercerem os seus direitos.” O direito a propriedade é fundamentado na Constituição Federal, no art. 5º, inciso XII, que determina entre outras coisas, que a propriedade deve cumprir sua função social.

Neste sentido, JOSE AFONSO DA SILVA registra a importância da inscrição da propriedade e a sua função social como princípios da ordem econômica:

“Ela não mais poderá ser considerada puro direito individual, relativizando-se seu conceito e significado, especialmente porque os princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização de seu fim: assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Se é assim, então a propriedade que, ademais, tem que a tender sua função social, fica vinculada à consecução daquele princípio. (JOSE AFONSO DA SILVA , ano, página)

Nota-se que houve uma nítida evolução do direito de propriedade, superando sua concepção como direito natural e passando a ser um direito atual. A Constituição de 1988

tratou-o como um instituto ligado ao Direito Público, porque deve cumprir sua função social.

Cabe ressaltar que se aplica a propriedade pública, o princípio da função social da propriedade, conforme IMPARATO & SAULO JR (2007, pag, xxx): “Toda e qualquer propriedade deve cumprir sua função social, independente de se tratar de propriedade privada ou propriedade pública, o que, no limite, significa cumprir os preceitos da Constituição. ” Abaixo, os autores apresentam em detalhes tal reflexão: Esse objetivo maior da República deve ser cumprido no exercício do direito de propriedade de qualquer natureza, seja o titular sujeito de direito privado ou de direito público. Até porque, como afirmamos, o conceito de propriedade atravessa, hoje, as antigas divisões entre Direito Público e Direito Privado. Assim, toda e qualquer legislação infraconstitucional deverá assegurar os mecanismos, por meio de normas e instrumentos jurídicos, que, inspirados nos objetivos fixados pela Constituição, determinem o cumprimento da função social da propriedade.

Conforme DI PIETRO:

“O princípio da função social da propriedade pública não está consagrado com tanta clareza na Constituição. Ele não é definido senão por meio de diretrizes a serem observadas pelo poder público. A propriedade pública já tem uma finalidade pública que lhe é inerente e que pode e deve ser ampliada para melhor atender ao interesse público, em especial os objetivos constitucionais voltados para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar dos seus habitantes. ”. (DI PIETRO, 2006, pag.xxx):

Diz ainda a autora supracitada:

“Com efeito, não há porque excluir os bens dominicais da incidência das normas constitucionais que asseguram a função social da propriedade, quer para os submeter, na área urbana, as limitações impostas pelo Plano Diretor, quer para enquadrá-los, na zona rural, aos planos de reforma agrária. Destarte, a questão fundiária (transferência das terras para o domínio do Estado) é condição imprescindível para cumprir a função social da propriedade e possibilitar uma nova dinâmica à economia do Estado.” (DI PIETRO, 2006, pag.xxx):

3. ANÁLISE DOS MECANISMOS PARA A LEGITIMAÇÃO DA POSSE EM TERRAS DEVOLUTAS

Infelizmente, as questões oriundas da má distribuição de terras no Brasil continuam sem elucidação, gerando conflitos no campo, deste modo pode-se constatar a indispensabilidade de criar meios que proporcionam às pessoas acesso às terras, dando assim condições aos legitimados de trabalho, desenvolvimento social e assim desempenhar a função social da terra.

A legitimação da posse sobre terras devolutas, embora solucione todas as demandas agrárias no Brasil, visto que a Reforma Agrária é essencial como mecanismo hábil na concretização ao direito fundamental à moradia.

O Estatuto da terra, Lei nº 4.504/64, artigo 97, inciso I e II, determina que o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (INCRA), realize a discriminação das terras devolutas federais, dominadas por posseiros, para que seja feita regularização de uso e posse da terra, promovendo a emissão dos títulos de domínios, senão veja-se:

Art. 97. Quanto aos legítimos possuidores de terras devolutas federais, observar-se-á o seguinte:

I - o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária promoverá a discriminação das áreas ocupadas por posseiros, para a progressiva regularização de suas condições de uso e posse da terra, providenciando, nos casos e condições previstos nesta Lei, a emissão dos títulos de domínio;

II - todo o trabalhador agrícola que, à data da presente Lei, tiver ocupado, por um ano, terras devolutas, terá preferência para adquirir um lote da dimensão do módulo de propriedade rural, que for estabelecido para a região, obedecidas as prescrições da lei.

Conforme o texto transcrito, verifica-se que, respeitada as condições, o poder público tem a obrigação de regularizar as áreas públicas, devendo emitir títulos para os possuidores dessas áreas.

Ademais, em 1976 com a promulgação da Lei nº 6.383, que dispõe sobre processo discriminatório de terras devolutas, em seu artigo 29, diz que, o ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares.

Ainda, a posse da área devoluta, dar-se com a entrega do poder público, de uma licença de ocupação, que conforme a legislação, terá duração mínima de 4 anos, mas poderá ser cancelada pela União, em caso de utilidade pública ou mera necessidade, a licença de ocupação será concedida ao detentor da terra públicas que as tenham tornadas produtivas, e que preencham os requisitos elencados no rol do artigo, veja-se:

Art. 29 - O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos:

I - não seja proprietário de imóvel rural;

II - comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.

Cumpra salientar que, os detentores das licenças de ocupação, terão preferência para a aquisição da área por ele cultivada.

A aquisição da licença, se da por meio de um processo mais célere e menos oneroso, sendo por vias administrativas, invés de vias judiciais, favorecendo assim o possuidor dessas áreas, tornando possível o cumprimento da função social das terras.

Salienta-se que, com intuito de promover com maior facilidade o cadastramento das áreas devolutas, e desenvolver a regularização fundiária, fora editada a Lei 11.481, de 31 de maio de 2007. De acordo com o artigo 7º da lei em comento, a inscrição se da por meio de ato da administração, veja-se:

Art. 7º A inscrição de ocupação, a cargo da Secretaria do Patrimônio da União, **é ato administrativo precário**, resolúvel a qualquer tempo, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, nos termos do regulamento, outorgada pela administração depois de analisada a conveniência e oportunidade, e gera obrigação de pagamento anual da taxa de ocupação.

§ 1º É vedada a inscrição de ocupação sem a comprovação do efetivo aproveitamento de que trata o caput deste artigo.

§ 2º **A comprovação do efetivo aproveitamento será dispensada nos casos de assentamentos informais definidos pelo Município como área ou zona especial de interesse social**, nos termos do seu plano diretor ou outro instrumento legal que garanta a função social da área, exceto na faixa de fronteira ou quando se tratar de imóveis que estejam sob a administração do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

§ 3º **A inscrição de ocupação de imóvel dominial da União, a pedido ou de ofício, será formalizada por meio de ato da autoridade local da Secretaria do Patrimônio da União em processo administrativo específico.**

§ 4º Será inscrito o ocupante do imóvel, tornando-se este o responsável no cadastro dos bens dominiais da União, para efeito de administração e cobrança de receitas patrimoniais.

§ 5º As ocupações anteriores à inscrição, sempre que identificadas, serão anotadas no cadastro a que se refere o § 4º deste artigo para efeito de cobrança de receitas patrimoniais dos respectivos responsáveis, não incidindo, em nenhum caso, a multa de que trata o § 5º do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987.

§ 6º Os créditos originados em receitas patrimoniais decorrentes da ocupação de imóvel da União serão lançados após concluído o processo administrativo correspondente, observadas a decadência e a inextinguibilidade previstas no art. 47 desta Lei.

§ 7º Para efeito de regularização das ocupações ocorridas até 27 de abril de 2006 nos registros cadastrais da Secretaria do Patrimônio da União, as transferências de posse na cadeia sucessória do imóvel serão anotadas no cadastro dos bens dominiais da União para o fim de cobrança de receitas patrimoniais dos respectivos responsáveis, não dependendo do prévio recolhimento do laudêmio.” (NR) (GRIFOS)

Como pode-se observar, o texto transcrito, dispõe que em casos de assentamentos, assim definidos pelos municípios, será dispensada a comprovação de aproveitamento ou seja não precisará o ocupante desta terra comprovar o devido cultivo.

Portanto, verifica-se que o intuito da administração pública é facilitar o acesso a moradia, promovendo de maneira benéfica o aproveitamento das áreas públicas, tornando-as produtivas.

3.1 DA COMPATIBILIZAÇÃO DAS TERRAS PÚBLICAS

Segundo dispõe a Constituição Federal, no seu artigo 188, é que as terras de domínio público devem ser compatíveis com a Política Agrícola e o Plano Nacional de Reforma Agrária, senão veja-se:

Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

Como se percebe, a Política Agrícola e bem assim o Plano Nacional de Reforma Agrária deve acontecer em conformidade com a destinação das terras públicas.

Porém, em contraponto, a Lei nº 6.383, de 07 de dezembro de 1976, traz possibilidades de alienação e/ou concessão de posse, por meio de uma licença de ocupação, a qual dará ao possuidor direitos e benefícios, como por exemplo: financiamentos. Neste sentido dispõe:

Art. 29 - O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos. Art. 30 - A Licença de Ocupação dará acesso aos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural

Em conformidade com os dispositivos ora transcritos, colhe-se que os ocupantes de terras públicas desde que as tenham tornado produtivas por força do seu trabalho conjunto com sua família e preencham os requisitos legais, adquirem legitimidades para pleitear a posse de até 100 hectares, com direito a financiamento pelo sistema público de crédito rural.

Entretanto, de acordo o artigo 225, parágrafo 5º da Constituição Federal, se as terras devolutas forem necessárias à proteção dos ecossistemas, neste caso, passam a ter natureza de bem de uso especial, na forma do art. 99, inciso II, do Código Civil.

Cabe salientar que a legitimação sobre terras devolutas, conforme acima frisado, consiste em uma entrega de licença de ocupação, pelo prazo mínimo de 04 anos, e terá a preferência para a aquisição da área, pelo valor histórico da terra nua, mediante o disposto nos §§ 1º e 2º, do artigo 29 da já referida Lei 6.383/76:

§ 1º - A legitimação da posse de que trata o presente artigo consistirá no fornecimento de uma Licença de Ocupação, pelo prazo mínimo de mais 4 (quatro) anos, findo o qual o ocupante terá a preferência para aquisição do lote, pelo valor histórico da terra

nua, satisfeitos os requisitos de morada permanente e cultura efetiva e comprovada a sua capacidade para desenvolver a área ocupada.

§ 2º - Aos portadores de Licenças de Ocupação, concedidas na forma da legislação anterior, será assegurada a preferência para aquisição de área até 100 (cem) hectares, nas condições do parágrafo anterior, e, o que exceder esse limite, pelo valor atual da terra nua.

Então, como se pode verificar, os usuários de terras devolutas podem adquirir direitos sobre estas, desde que preencham os requisitos legais e recebam licença de ocupação provisória, pela qual, lhe será devido o direito de preferência para aquisição da posse de área limitada a 100 hectares, pelo valor histórico da terra nua, certo que os hectares excedentes terão valor atualizados.

Além disso, o artigo 30 da Lei em comento, assegura a entrega de benefícios ao legitimado, junto a instituições financeiras, com o fim de dar oportunidade para aquisição de créditos rurais, como segue:

Art. 30 - A Licença de Ocupação dará acesso aos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural.

Portanto, cumpre ressaltar, que a função social da terra é cumprida quando, simultaneamente, são cumpridos os requisitos elencados no artigo 186, I – IV, da Constituição Federal, quais sejam, aproveitamento racional e preservação adequada do meio ambiente, observação das leis trabalhistas e ainda conforme o disposto no artigo 188, Constituição Federal, pelo qual as terras públicas e devolutas serão compatibilizadas de acordo com as Políticas Agrícolas e com o Plano de Reforma Agrária, de maneira a permitir, a possibilidade de alienação das terras públicas ou devolutas, por seus posseiros, como garantia de sustento aos pequenos produtores que cultivam à área e podem receber títulos de domínio ou concessão de uso, os quais são inegociáveis por 10 anos.

3.2 LEGITIMAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DE POSSE

Neste contexto a figura de terras devolutas, tem seu conceito definido pelo caput do artigo 5º do Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946, que dispõe:

Art. 5º. São devolutas, na faixa da fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprios nem aplicadas a algum uso público federal, estadual territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado.

De acordo com o dispositivo acima, as terras devolutas não podem ser utilizadas por entes públicos e, menos ainda, incorporarem-se ao domínio privado.

Nesse sentido, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p 714): “as terras devolutas são terras que não estão incorporadas ao domínio privado, muito menos possuem destinação pública de qualquer tipo”. Corroborando assim com o referido dispositivo legal.

Referido dispositivo encontra-se fundamentado, portanto, devidamente confirmado nos termos dispostos no artigo 20, inciso II, da Constituição Federal, que segue:

Art. 20. São bens da União:

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;
 § 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

Como se verifica na assertiva constitucional ora mencionada, o uso de terras devolutas deve respeitar os limites das fronteiras necessários a defesa da soberania do território nacional.

Portanto, os imóveis públicos, inclusive as terras devolutas, não poderão ser adquiridas por usucapião, porém, como já mencionado, e em vista a sua função social, há maneiras para legitimação da posse, de modo a proporcionar que pessoas possam cultivar seu sustento.

A questão das distribuições de terras no Brasil, teve início ainda no tempo do Brasil Império, sendo adotado o regime das Sesmarias, estando vigente até o ano 1822, sendo substituído pelo Estatuto das Terras, Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, que dispõe em seu artigo 5º as condições para legitimar a posse, senão veja:

Art. 5º. “Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas adquiridas por ocupação primária, ou havidas de primeiro ocupante, que se acharem cultivadas ou com princípio de culturas, e moradia habitual do respectivo possessor, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes...”

Portanto, verifica-se a possibilidade de legitimar as posses, desde que cumpridas as exigências.

3.3 DA NATUREZA JURÍDICA DA AÇÃO DISCRIMINATÓRIA

Tanto na vigência Decreto-lei nº 9.760/1946 e da Lei nº 3.081/1956, quanto na vigência da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, à ação discriminatória é atribuída natureza pública, especial, privativa da União ou dos Estados e do Distrito Federal.

No entendimento do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, a ação

discriminatória é duplamente declaratória, com o objetivo específico de afastar a incerteza jurídica quanto aos limites do domínio público e do domínio particular. A natureza dúplice da ação discriminatória é explicada por ser facultado aos réus pedirem que a sentença se manifeste acerca de eventual dúvida quanto ao seu domínio, após pronunciar a pretensão do Estado.

PROCESSO CIVIL - AÇÃO DISCRIMINATÓRIA - NATUREZA JURÍDICA - PROVA. 1. A ação discriminatória é ação declaratória dúplice, com o objetivo precípuo de afastar-se a incerteza jurídica do domínio público ou particular de terras. Traça a sentença o limite do que cabe ao Estado e ao particular. 2. De natureza eminentemente declaratória, tem função dúplice, porque os réus podem pedir que a sentença, após pronunciar a pretensão estatal, também se manifeste sobre a possível dúvida dos seus domínios. 3. Prova documental que constata estar a área questionada incluída no Registro Paroquial, afastando, assim, nos termos do DL nº 203/67, a hipótese de tratar-se de terras devolutas. 4. Fratura da cadeia sucessória que, aliada ao não interesse dos réus quanto ao pronunciamento dúplice, desautoriza o reconhecimento do domínio particular. 5. Recurso e remessa oficial improvidos. (TRF-1 - AC: 19207 DF 95.01.19207-5, Relator: JUÍZA ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 29/04/1997, QUARTA TURMA, Data de Publicação: 26/05/1997 DJ p.37562)

O INCRA aponta, como atividades relacionadas à ação fundiária, a discriminação e arrecadação de terras devolutas, a regularização fundiária, a medição e demarcação de terras, a licitação, a desapropriação, a aquisição e a titulação de terras, destacando o Instituto, quanto à discriminação, “criação genuinamente brasileira, em função das peculiaridades da organização fundiária do País, a apuração das terras devolutas era feita em processo discriminatório”.

As terras devolutas, apuradas em procedimento discriminatório, são arrecadadas e incorporadas ao patrimônio da União. Embora a arrecadação esteja implícita no processo discriminatório, o INCRA arrecada as terras devolutas apuradas, depois da lavratura do termo de encerramento da instância, matriculando-as no registro imobiliário, em nome da União.

Antes de ser efetuada a titulação das terras, deverão ser executadas as atividades de medição e demarcação, indispensáveis ao processo de regularização de terras, assentamento de famílias pela colonização e desapropriação, subsidiando o acesso ordenado à propriedade rural.

As operações topográficas, que integram os trabalhos de levantamento e demarcação de imóveis, visam à produção de plantas de conjunto e individuais e dos respectivos memoriais descritivos, documentos obrigatórios para o registro do imóvel no Cartório competente, de acordo com exigência da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, Lei dos Registros Públicos.

A demarcação de terras devolutas é feita na fase discriminatória administrativa, independente da propositura de ação de demarcação pelo proprietário particular.

O atual Código de Processo Civil, nos termos do artigo 946, disciplina a ação de divisão e demarcação de terras “particulares”. O entendimento doutrinário de que a ação

discriminatória só se aplica às terras devolutas, aplicando-se às demais terras públicas os remédios do “direito comum”, deixaria a União, os Estados e Municípios sem meios de demarcarem as terras não devolutas. O Código de Processo Civil disciplina genericamente a matéria.

Neste sentido, expõe o art. 569:

- I - ao proprietário a ação de demarcação, para obrigar o seu confinante a estrear os respectivos prédios, fixando-se novos limites entre eles ou aviventando-se os já apagados;
- II - ao condômino a ação de divisão, para obrigar os demais consortes a estrear os quinhões.

Terras públicas não são a mesma coisa que terras devolutas, já que as primeiras abrangem as segundas e são constituídas, também, de terrenos de marinha, terrenos acrescidos, álveos abandonados, ilhas dos rios públicos, além das vias e logradouros públicos e áreas ocupadas com as fortificações e edifícios públicos.

Devolutas são as terras pertencentes ao domínio público de quaisquer entidades estatais, não se acham utilizadas pelo Poder Público, nem destinadas a fins administrativos específicos, consoante a clássica conceituação administrativista. Não existindo, assim, em vigência, nenhum instrumento legal que autorize o Poder Público a obrigar os confinantes de terras de seu domínio, que não sejam devolutas, a estrear os respectivos prédios.

Consigna o texto da Lei n.º 6.383/76, aplicar-se a discriminação, com exclusividade, às terras devolutas. Às terras públicas, já conhecidas e identificadas, aplicam-se os remédios comuns do direito.

3.3.1 Fases Da Discriminação Das Terras

Hodiernamente, a fundamentação legal da ação discriminatória, está prevista da Lei n.º 6.383, de 7 de dezembro de 1976, que preceitua sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União.

Com advento da Lei nº 6.383/1976, a discriminação das terras devolutas pode ser segmentada em quatro fases. A fase preliminar, a fase de chamamento editalício, a fase de análise e julgamento e a fase de realização dos trabalhos topográficos na área.

A fase preliminar estabelece a caracterização do perímetro a ser discriminado, carecendo ser definido a partir dos acidentes naturais de perceptível constatação. Logo após, precisará ser feito levantamento das propriedades e posses localizadas no perímetro delimitado e as propriedades e posses confinantes, por meio de levantamento prévio das titulações

existentes no âmbito dos Cartórios de Registro de Imóveis e confronto com as declarações de propriedades. Quanto às ocupações, poderão ser verificadas junto ao INCRA, que mantém serviço cadastral.

Além desse levantamento será feito outro, o de benfeitorias, manifestações de cultura efetiva e morada permanente. Assim, imediatamente deverão apuradas as concessões feitas a qualquer título, na área a ser discriminada, pelo Poder Público federal, estadual ou municipal.

Outrossim, os dados apurados serão submetidos a Comissão Especial do INCRA, que avaliará o cabimento da deflagração do processo discriminatório. Cabível a discriminação, deflagrado o processo, inicia-se a segunda fase.

A segunda fase estende em dois momentos. No primeiro, é realizada a convocação nominal, por edital, aos interessados, para apresentarem os títulos ou provas admitidas em direito, relativos a direitos dominiais ou possessórios sobre os imóveis que ocupam, na área de discriminação, no prazo de sessenta dias.

Já, o segundo momento compreende o recolhimento dos documentos e provas exibidos, complementados por eventuais diligências de conferências de documentos, organização de processos, estabelecimento de cadeias dominiais, reconhecimento dos títulos legítimos e das posses legitimáveis, caracterização dos títulos nulos ou anuláveis e das posses não legitimáveis, apuração das áreas desocupadas.

Encerrado todos os levantamentos supracitados, começa a instauração da terceira fase da discriminação, a análise e julgamento. Nessa fase, o Presidente da Comissão Especial do INCRA emitirá parecer conclusivo para cada situação, sendo procedida a exclusão das áreas de domínio privado reconhecidas, a indicação das posses legitimáveis. Será feito também o exame das possibilidades de acordo que resultem na modificação da transcrição imobiliária primitiva e, ainda, a indicação das áreas passíveis de licitação.

Ademais, emitido o parecer pelo Presidente da Comissão Especial, é lavrado auto solene e circunstanciado, referente à aceitação da discriminação pelas partes envolvidas no procedimento discriminatório, com a presença obrigatória de referidos envolvidos no discrimine.

Por fim, a quarta fase compreende os trabalhos topográficos e o encerramento da discriminatória, bem detalhados, na sistemática de discriminação de terras devolutas da União, elaborada por Altir de Souza Maia, aprovada pela Portaria nº 407, de 26 de abril de 1977 e alterada pela Portaria nº 85 de 14 de abril de 1981, ambas emanadas do INCRA.

Os trabalhos topográficos integram providências técnico-administrativas subseqüentes ao julgamento dos processos relativos aos imóveis compreendidos na área discriminanda. No momento da celebração dos termos cabíveis, conforme artigos 11 e 12 da Lei 6.383/1976, o

Presidente da Comissão Especial autorizará a demarcação e medição ou a retificação dos limites dos imóveis de legítimo domínio privado, não devidamente materializados ou cuja materialização foi considerada incorreta.

O Presidente da Comissão Especial poderá autorizar o interessado a providenciar o levantamento topográfico através de firmas ou profissionais devidamente habilitados e credenciados pelo INCRA, obedecidos os critérios e procedimentos administrativos constantes da Instrução nº 20. Devendo ser homologadas as peças técnicas, após conferidas e quando consideradas corretas.

Ao interessado será facultado indicar perito para colaborar na execução de trabalhos topográficos realizados pela iniciativa do INCRA.

Finalizados e aprovados os serviços topográficos relatados, o Procurador Federal juntará aos respectivos processos, em três vias, cópia da planta e memorial descritivo do imóvel, restituindo os originais ao interessado, inclusive as respectivas cadernetas de campo e planilhas de cálculo.

Assim, caso não se conclua os serviços demarcatórios, até o período do encerramento do procedimento discriminatório, e existindo terra devoluta a ser apurada, o Presidente da Comissão Especial determinará a estremação, por seus limites maiores, das áreas de domínio particular, quer seja regular ou irregular, e daquelas cuja ocupação se assenta em Título de Posse ou qualquer documento similar

3.3.2 Do Registro Das Terras Apuradas

A Lei nº 6.383/1976 estabeleceu a obrigatoriedade de comunicação da instauração do processo discriminatório aos Oficiais do Registro de Imóveis, estatuinto que tais Oficiais não efetuarão: matrícula, registro, inscrição ou averbação estranhos à discriminação, relativos a imóveis situados total ou parcialmente, dentro da área discriminanda, sem que o Presidente da Comissão Especial tome prévio conhecimento desses atos.

A infração a essa proibição fará com que o Oficial do Registro de Imóveis incorra em crime de prevaricação, passível das sanções aplicáveis a esse tipo de ilícito.

Ao Oficial do Registro de Imóveis cabe proceder à matrícula e ao registro da área devoluta discriminada em nome da União, independentemente da necessidade de ação própria, nos termos do artigo treze da Lei nº 6.383/1976.

Art. 13. Encerrado o processo discriminatório o Instituto Nacional de colonização e Reforma Agrária – INCRA providenciará o registro em nome da União, das terras devolutas discriminadas, definidas em lei, como bens da União.

Parágrafo único. Caberá ao Oficial do Registro de Imóveis proceder à matrícula e ao registro da área devoluta discriminada em nome da União.

Da vivência e do pragmatismo de Altir de Souza Maia, pode-se detalhar o procedimento seguido para o registro das terras apuradas na discriminação de terras devolutas da União, conforme disciplina da Lei 6.383/1976.

Após a juntada do Termo de Encerramento ao processo-piloto, o Presidente da Comissão Especial, encaminhá-lo-á ao Diretor de Recursos Fundiários, para apreciação e adoção das providências de sua competência.

As terras devolutas apuradas serão arrecadadas mediante portaria do Presidente do INCRA ou autoridade delegada, que, no mesmo ato, poderá aprovar o procedimento discriminatório e desativar a Comissão Especial.

Publicada a Portaria no Diário Oficial da União, a Diretoria de Recursos Fundiários remeterá o processo-piloto à Coordenadoria Regional, com vistas ao Procurador Federal, que providenciará a matrícula e o registro da área devoluta arrecadada em nome da União, junto ao Registro de Imóveis da Comarca de situação do imóvel. O Procurador Federal instruirá o pedido de matrícula e registro, com ato de arrecadação e cópia da sua publicação no Diário Oficial da União, além da planta e memorial descritivo da área arrecadada.

A Lei nº 5.972, de 11 de dezembro de 1973, com as alterações da Lei nº 6.282, de 9 de dezembro de 1975 e da Lei nº 6.584, de 24 de outubro de 1978, dispõe sobre o registro de bens discriminados administrativamente.¹⁸³

3.3.3 A Competência Na Ação Discriminatória

O parágrafo único do artigo 19 da Lei nº 6.383/1976 estabelece expressamente que “compete à Justiça Federal processar e julgar o processo discriminatório judicial regulado nesta lei”. Portanto, não importando a localização da área discriminanda, a ação discriminatória que a abrangê-la, será sempre processada e julgada na Capital do Estado, onde estão instaladas as Seções Judiciárias da Justiça Federal.

A determinação legal favorece o autor da ação discriminatória, o Poder Público, enquanto prejudica o rurícola, que será forçado a deslocar-se de onde estiver situado o imóvel rural, para defender seus direitos, na capital do Estado. Por esse motivo, alguns doutrinadores consideram injusta a adoção do foro privativo da Justiça Federal para o processamento e julgamento das ações discriminatórias.

Já a União, ou a Autarquia que a representa, o INCRA, tem condições de deslocar seus procuradores para qualquer região do País, e deveria arcar com o ônus de eventuais deslocamentos e não o particular, que usualmente não tem advogados, menos provável que os tenha na capital, pouco ou nada conhece dos trâmites judiciais, principalmente fora de seu município.¹⁸⁴

Ressalte-se que as Varas Federais operam sempre no limite de sua capacidade, nem sempre sendo possível imprimir a celeridade requerida pelo rito da ação, para o deslinde das terras devolutas.

A Lei 6.383/1976, ao estabelecer, em seu artigo 23, ter o processo discriminatório judicial caráter preferencial e prejudicial, em relação às ações em andamento, referentes a domínio ou posse de imóveis situados, no todo ou em parte, na área discriminanda, determina o imediato deslocamento da competência para a Justiça Federal.

Na prática, o INCRA, ao propor uma ação discriminatória, que pode abranger mais de um município, provoca a suspensão imediata de todas as ações dominiais ou possessórias em tramitação na área, até o julgamento da discriminatória.

São suspensas, pela preferencialidade e prejudicialidade da ação discriminatória, as demais ações de natureza dominial e possessória, com o deslocamento da competência, serão automaticamente remetidas para a Justiça Federal, o mesmo acontecendo com as ações nas quais a União não é parte, mas, nelas tenha promovido intervenção, nos termos do artigo 23, parágrafo único.

Além de injusta, por situar o problema da terra longe dela e colocar o homem que a trabalha em inferioridade para defender-se e resistir à pretensão do mais forte, a preferência por esse foro especial é absurda.¹⁸⁵

De acordo com o artigo 109 da Constituição Federal de 1988, parágrafo primeiro, “As causas em que a União for autora serão aforadas na seção judiciária onde tiver domicílio a outra parte.”. Tanto pode ser o foro da capital do Estado, quanto o foro do interior abrangido pela jurisdição da Justiça Federal ou onde houver instalada Vara da Justiça Federal.

Ainda, na dicção do artigo 110 do texto constitucional, cada Estado e o Distrito Federal constituem uma seção judiciária, cuja sede é a respectiva capital e Varas localizadas segundo o estabelecido em lei.

A mudança de foro nas ações discriminatórias poderá ser extremamente prejudicial ao próprio INCRA, pois, além do asoerramento da Justiça Federal, na defesa à discriminatória, pode haver necessidade de vistorias, exames periciais, inspeções judiciais e, ao final, deverá ser feita a demarcação do imóvel nos termos dos artigos 582 e 587 do Código de Processo Civil.

As discriminatórias são ações que envolvem interesses patrimoniais de elevada monta, que provocam tensão social e que podem evoluir para questões de segurança nacional, resultando desses aspectos a necessidade de serem tratadas com todo o cuidado.

A Lei 6.383/1976 dispõe, no artigo 27, que o processo discriminatório disciplinado pelo seu texto legal aplica-se às terras devolutas estaduais, na instância administrativa, mediante convênio com o INCRA e, na instância judicial, de acordo com a Lei de Organização Judiciária local. Apesar dessa previsibilidade, os Estados ainda não concluíram a discriminação de suas terras devolutas.

Os Estados brasileiros, atualmente têm domínio sobre as terras devolutas dos seus respectivos territórios, desde que não compreendidas entre as da União, nos termos do artigo 26 da Constituição Federal em vigor.

Quanto às terras devolutas dos Estados, ocorre predominantemente a prática da titulação de terras devolutas a pessoas que as querem adquirir, em lugar de utilizarem a discriminação como ponto de partida. A partir do deslocamento do domínio das terras devolutas para os Estados, que já estavam acostumados aos procedimentos de legitimações vigentes para todo o país, a legislação de terras das respectivas unidades da federação passou a ser elaboradas com base na lei federal.

Dessa maneira, verifica na organização de repartições de terras públicas, na observância dos requisitos da cultura efetiva e morada habitual para a legitimação ou regularização de posses, na prescrição de normas de medição, demarcação e titulação de terras, reserva de áreas para determinados fins, dentre tantas atividades inerentes à organização fundiária. Cada Estado deu continuidade à legislação imperial, observando-se que onde existirem grandes áreas devolutas disponíveis, a legislação vai se atualizando, ao passo que onde se escassearem, desaparece o interesse legiferante.

CONCLUSÃO

Atualmente, a humanidade vive em uma sociedade complexa e líquida. Complexa porque tudo ocorre de forma intensa, rápida e envolvendo vários sujeitos e situações nos contextos sociais. Líquida porque tudo flui e modifica-se muito rapidamente, o que gera inseguranças, incertezas e a sensação de instabilidade e mudança constante. Nesse contexto as legislações, a área do direito e os elementos jurídicos do país muito contribuem a fim de assegurar o aporte legal, idôneo e transparente nestes contextos de frequente e intensas mudanças.

Deste modo, os assuntos, temas, ou mesmo pesquisas apontem o respaldo legal que legitima, fundamenta e norteia a temática abordada, posto que o cenário legislativo é sempre de mudanças e novas perspectivas, sejam elas no aspecto legal, social, cultural, político ou econômico.

A partir desse contexto, o tema “terras devolutas”, é uma possibilidade para desenvolvimento de uma pesquisa que busque esclarecer a existência de direitos e deveres aos ocupantes das áreas públicas, de forma embasada e sustentada em legislações atuais e jurisprudências. De modo que pesquisa possa contribuir para esclarecimentos sobre a temática desenvolvida.

Portanto, destaca-se a importância de se realizar análises sobre as posses situadas em terras devolutas, uma vez que é um tema atual do Direito Agrário, dada à ênfase e destaque social vivenciados, sobretudo porque a pesquisa poderá ser publicada e dessa maneira, o trabalho final de conclusão de curso (TCD II) atenderá o fim social, que é levar conhecimento a quem precisa, desse modo, as pessoas terão amplo acesso a informações sobre os direitos aos possuidores de terras públicas.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

ASSUNÇÃO, Lutero Xavier. **Direito Fundiário Brasileiro**. Bauru, SP: EDIPRO, 2008.

BRASIL. **Constituição federal, de 05 de outubro de 1.988**. Institui a Constituição da República Federativa do Brasil. Vade Mecum. 29 ed. São Paulo: Rideel, 2019.

_____. **Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm, acesso em 10/05/2020

_____. **Decreto nº 9.760, de 05 de setembro de 1946**, Dispõe sobre os bens imóveis da União. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto Lei/De19760.htm, acesso em 26/09/2019.

_____. **Lei federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**, Estatuto da Terra (ET). Vade Mecum. 29 ed. São Paulo: Rideel, 2019.

_____. **Lei federal nº 6.383, de 07 de dezembro de 1976**, Processo discriminatório de terras devolutas da União. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6383.htm, acesso em 26/09/2019.

_____. **Lei federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**, Institui o Código Civil. Vade Mecum. 29 ed. São Paulo: Rideel, 2019.

BENJAMIN, Antônio Herman V. **Função Ambiental**. In: BENJAMIN, Antônio Herman V.(ORG). **Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.p.50/51. *Apud*

CASSETARI, Christiano. **Direito Agrário**. São Paulo: Atlas, 2012.

CAVEDON, Fernanda Salles. **Função Social e Ambiental da Propriedade**. p.64.

Cunha Júnior, Dirley da. **Curso de direito constitucional**, 2011.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. p.250

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Função Social da Propriedade pública**. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Salvador: Instituto de Direito Privado da Bahia, n° 6, abril/maio/junho de 2006. Disponível em <<http://www.Direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 17 de abril de 2018.

DINIZ; Maria Helena, **Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas**, Ed. Saraiva, 2010.

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

FARIAS, Cristiano Chaves de.; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil*. 8 ed. Bahia: JusPODIVM, 2012.

FERREIRA .Rafael .**O que são terras devolutas ?** 2013. Disponível em www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/27510-o-que-sao-terras-devolutas/ acesso em 18/09/2019.

FIUZA, César. *Direito Civil: curso completo*. 2 ed. Belo Horizonte: 1999.

Gil, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4º Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro: direito das coisas*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

IMPARATO & SAULO JR. Regularização fundiária de terras da união. In: Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes / Raquel Rolnik [et al.]. Brasília: Ministério das

LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LISBOA, Roberto Senise. *Manual de direito Civil: Direitos Reais e Direitos Intelectuais*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Cidades, 2007. Disponível em: . Acesso em: 10 fev. 2015.

MAIA, Altir de Sousa. *Discriminação de terras*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982 (Curso de Direito Agrário, 6).

MOURA, Borges Antonino. **Curso completo de direito agrário**/Antonino Moura Borges – 3ª edição, CL EDIJUR – Leme/SP – Edição 2009.

MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica** .8ª Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MARQUES, Benedito Ferreira – **Direito agrário brasileiro** / Benedito Ferreira Marques. – 6. Ed. rev., atual. e amp. – Goiânia : AB, 2005.

OPITZ, Silva C.B. **Curso completo de direito agrário**/Silvia C.B. Opitz Oswaldo Opitz – 11. ed. rev. e atual – São Paulo : Saraiva, 2017.

PEREIRA, Jose Edgar Penna Amorim. **Perfis Constitucionais das Terras Devolutas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

ROCHA, Ibraim *et al* **Manual de direito agrário constitucional**: Lições de direito agroambiental / Rocha, Ibraim ; Treccani, Girolano, Domenico ; Benatti, José Heder, Haber, Lilian Mendes ; Chaves, Rogério Arthur Friza. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

_____. **Direito agrário. Direito ambiental**. 1. Título. II. Rocha, Ibraim. III. Treccani, Girolano Domenico. IV. Benatti, José Heder. V. Haber, Lilian Mendes. VI. Chaves, Rogério Arthur Friza. 2015.

SILVA, Jose Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 22 ed., São Paulo: Malheiros, 2009.

STEFANINI, Luiz Lima. *A Propriedade no Direito Agrário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

RIZZARDO, Arnaldo. *O Uso da Terra no Direito Agrário*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Aide Editora.