

## A POSSIBILIDADE DA CONCESSÃO DA USUCAPIÃO SOBRE TERRAS DEVOLUTAS FRENTE A APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Reila Guimarães Moraes<sup>1</sup>

Renata Beatriz Bilego<sup>2</sup>

Fabiane Alves da Silva<sup>3</sup>

**RESUMO:** A pesquisa, elaborada sobre a interface função social e propriedade, aborda o tema: “a possibilidade da concessão da usucapião sobre terras devolutas frente ao princípio constitucional da função social da propriedade”. Este estudo tem por objetivo apresentar uma reflexão quanto à possibilidade da prescrição aquisitiva das terras devolutas quando descumprida a função social da propriedade por parte do Estado. Trata-se de estudo exploratório por meio de pesquisa bibliográfica em obras dos autores: Di Pietro (2014), Rocha (2005) e Rosenveld e Farias (2015), correntes minoritárias que defendem a tese de que por serem terras devolutas bens dominicais sem afetação para um fim público, essas seriam sim passíveis de usucapião, tanto quanto os bens particulares que não atendem sua função social. Para tanto, utilizou-se de uma pesquisa qualitativa, pautada no método dedutivo, que possibilitou concluir que só será possível a concessão da usucapião sobre as terras devolutas, se o legislador constituinte criar uma emenda constitucional que revogue os dispositivos que assevera a vedação da usucapião sobre bens públicos.

**PALAVRAS CHAVE:** Função social da propriedade. Usucapião. Terras devolutas.

## THE POSSIBILITY OF USUCAPIÃO'S CONCESSION ON LAND WITHOUT OWNERS FOR THE APPLICABILITY OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF THE PROPERTY'S SOCIAL FUNCTION

**ABSTRACT:** The research, elaborated on the interface social function and property, addresses the theme: The possibility of usucapião's concession on land without owners for the applicability of the constitutional principle of the property's social function. This study aims to present a reflection on the possibility of the acquisition of land without owners when the social function of property by the State is not fulfilled. This is an exploratory study through bibliographic research in the works of the authors: Di Pietro (2014), Rocha (2005) and Rosenveld and Farias (2015), minority currents that defend the thesis that because they are land without owners, these would be liable to usucapion, as well as private assets that do not serve their social function. For this purpose, a qualitative research was used, based on the deductive method, which made it possible to conclude that it will only be possible to obtain the usucapião's

<sup>1</sup> Advogada, formada em Direito pelo Centro Universitário Cathedral – Unicathedral. reilagmoraes@gmail.com

<sup>2</sup> Advogada especializada na área cível; Especialista em Docência do Ensino Superior pelo Centro Universitário Unicathedral e Docente do Curso de Administração, Superior em Gestão Pública, Superior em Recursos Humanos do Centro Universitário Cathedral – Unicathedral. rebilego@hotmail.com

<sup>3</sup> Graduada em Letras Português e Literatura Portuguesa pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT); Graduada em Espanhol – Apostilamento - UFMT/PARFOR; Graduada em Pedagogia pelo Instituto Superior de Educação Ibituruna Especialização em Gêneros Textuais na Escola, pela UFMT; Docente da Rede Estadual de Mato Grosso. Docente do Curso de Pedagogia, Superior em Gestão Comercial, Superior em Recursos Humanos no Centro Universitário Cathedral – UniCathedral. Fabiamor10@hotmail.com

concession for land without owners, if the constituent legislator creates a constitutional amendment to revoke the provisions that assert the prohibition. of adverse possession on public things.

**KEYWORDS:** Social function and property. Usucapião. Land without owners.

## 1.INTRODUÇÃO

Ao definir o caráter absoluto de usar, gozar e dispor da propriedade, o legislador em contrapartida condicionou que este direito deve ser exercido em consonância com a função social da propriedade, afim de evitar medidas de interesse social executada pelo Estado.

Todavia, ocorre que o dever de cumprir o princípio constitucional da função social da propriedade não vem sendo aplicado aos bens públicos, a exemplo disso as terras devolutas – que são glebas de terras pertencentes à União, Estados ou Municípios – que, por vezes, não recebem nenhuma destinação social. Isso ocorre porque o Estado não lhe dá caráter proveitoso e útil, deixando-a ao abandono e, por conseguinte, improdutiva e inútil. Em contrapartida, existem pessoas que trabalham nessas terras, tornam-nas produtivas e sustentáveis e fazem desse lugar sua moradia, tirando de lá sua subsistência por meio da agricultura familiar.

Observa-se que o instituto da usucapião possibilita a aquisição pela posse na propriedade privada, mas que a legislação dispõe a impossibilidade de aplicação desse instituto para bens públicos. Porém, uma pequena parcela de juristas defende a tese de que por serem as terras devolutas bens dominicais sem afetação para um fim público, essas seriam sim passíveis de usucapião tanto quanto os bens particulares que não atendem a sua função social.

Diante disso, este trabalho de pesquisa tem como tema: “A possibilidade da concessão da usucapião sobre terras devolutas frente a aplicabilidade do princípio constitucional da função social da propriedade”, cujo intuito primordial é o estudo sobre como seria possível a concessão da usucapião em terras devolutas em que o Estado não exerce devidamente o exercício imprescindível dos requisitos da função social da propriedade.

Acrescenta-se, ainda, a exploração da seguinte problemática: Porque o Estado inviabiliza a aplicação do procedimento da usucapião sobre terras devolutas, ante a necessidade da aplicabilidade do princípio constitucional da função social da propriedade?

Para tanto, foi utilizada uma pesquisa básica, que explorou a possibilidade de usucapião em terras devolutas, nas quais o Estado não exerce a função social da propriedade, visto que em todos os Estados da federação existem pessoas exercendo posses denominadas ilegais sobre essas terras.

No tocante ao desenvolvimento do problema, a pesquisa qualitativa foi de grande relevância diante da complexidade deste artigo, uma vez que permite compreender e interpretar os conceitos e princípios abordados.

Quanto ao objetivo, foi utilizada a pesquisa explicativa de modo a identificar fatores que contribuíram para a formação de um resultado final. Além disso, foi utilizada, também, a pesquisa bibliográfica a partir da discussão da temática com embasamento teórico doutrinário, permitindo-se formular as respostas necessárias para este estudo, tendo por base obras jurídicas de renomados autores, dentre eles: Rizado, (2014); Di Pietro (2014); Rosenveld e Farias, (2015); Rocha, (2005), além da legislação brasileira.

No que tange ao método de abordagem foi utilizado o dedutivo, o qual permitiu a análise do todo para as partes, tendo em vista que parte de teorias e leis gerais para a ocorrência de fenômenos particulares.

Com relação ao método de procedimento, acreditou-se que o método comparativo foi o que melhor se adequou, por permitir uma investigação sistemática dos fatos, explicando-os segundo suas semelhanças e suas diferenças.

Diante disso, o estudo se justifica pela contribuição que trará para novas pesquisas no ordenamento jurídico, sendo dotado de suma relevância social, uma vez que as ações de usucapião sobre terras devolutas acabam sendo muito frequentes, haja vista que, inicialmente, todas as terras brasileiras eram públicas e continuam sendo as que não foram transferidas para patrimônio de um particular. Assim sendo, todas as propriedades privadas têm origem em ato jurídico válido de transferência de um patrimônio público para o particular.

## **2. DAS TERRAS DEVOLUTAS**

### **2.1 ASPECTOS GERAIS**

A princípio, todas as terras no Brasil eram públicas e pertenciam ao governo de Portugal. Com a colonização, essas terras foram divididas em capitâneas hereditárias que eram grandes glebas de terras repassadas aos donatários que tinham a missão de colonizá-las e, ainda, gerar produção. Por serem faixas muito extensas de terras, os donatários as subdividiram em sesmarias e distribuíam-nas aos sesmeiros para fins de maior produção agrícola.

No ano de 1822 ocorreu a suspensão das sesmarias devido ao não cumprimento da proposta assumida pelos sesmeiros, que em grande parte ocupavam áreas muito extensas tornando inviável o cultivo integral da propriedade.

Assim, a expressão “terras devolutas” se originou a partir da suspensão das sesmarias, que fez com que os sesmeiros devolvessem as terras à Coroa Portuguesa. Assim, Maria Sylvia Zanella Di Pietro elucida:

Em 1822, pouco antes da Independência, foi suspensa a concessão de sesmarias, iniciando-se a segunda fase, de ocupação; como não havia legislação disciplinando o uso de terras, as pessoas tomavam posse e começavam a cultivá-las; a partir de então, a moradia habitual e o cultivo da terra passaram a ser considerados fatores essenciais à legitimidade da posse. (DI PIETRO, 2014, p. 794).

Uma vez suspenso, o regime das sesmarias permaneceu-se um período sem regulamentação substitutiva. Como já era prática corriqueira dos colonos se utilizarem das terras devolutas para cultivo, vigorou o costume da possibilidade da aquisição dessas terras por meio da posse e cultivo delas, gerando, com isso, o período de apossamento desordenado em todo território nacional.

Em virtude a essa situação, foi necessária a criação de Leis que regulassem a ocupação em terras devolutas, a fim de legitimá-las nos casos que apresentassem as exigências de moradia habitual e cultivo da terra, e evitar abusos no apossamento.

Então, foi promulgada a primeira lei de terras no Brasil – Lei nº 601, de 18/09/1850, que até hoje é a principal lei agrária a qual proibiu o apossamento de novas terras devolutas.

Isto posto, com o advento da Constituição Federal de 1891, as terras devolutas foram transferidas aos Estados, conforme os limites territoriais de cada um, cabendo a União apenas a porção do território indispensável à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferros federais, dando início ao processo de discriminação dessas terras, onde o Governo passou a demarcar as terras de domínio público e as de domínio privado.

Convém destacar que o instituto da discriminação se apresentou como uma forma de evitar a perpetuação de posses denominadas ilegítimas, que estavam sendo utilizadas como meio originário de aquisição da propriedade, instalada desde a suspensão das sesmarias.

Nesse viés, Maria Sylvia Zanella Di Pietro explica que “o objetivo do processo discriminatório é separar as terras públicas das particulares, mediante verificação da legitimidade dos títulos de domínio particulares, apurando, por exclusão, as terras de domínio público.” (DI PIETRO, 2014, p.799).

Após a transferência das terras devolutas aos Estados, o problema de não saber quais terras eram públicas e quais eram particulares persistiu em decorrência do vasto território nacional. Diante dessa necessidade de discriminação de terras foi promulgado o Decreto nº

9.760 de 1946, que passou a atender o instituto da discriminação na forma administrativa, bem como na forma judicial por meio de ação discriminatória.

O instituto da discriminação está atualmente regulado pela Lei 6.383, de 1976, que ainda mantém os dois procedimentos discriminatórios, o administrativo e o judicial.

## 2.2 TERRAS PÚBLICAS E TERRAS DEVOLUTAS

A União administra as terras as quais ainda não tenham um proprietário, assim sendo, exerce função de domínio sobre elas.

As terras devolutas propriamente ditas não possuem registro de imóveis em cartório como se fosse propriedade de ente estatal, tanto que caso alguém solicite certidão destas terras, nada encontrará. Somente será possível tal informação, se essa propriedade for discriminada, demarcada e registrada em Cartório.

No momento em que uma terra devoluta é registrada em Cartório, essa passa a ser denominada como pública, tornando-se, assim, de propriedade de um ente público, seja ele União, Estados ou Municípios.

## 3. DIREITO DE PROPRIEDADE

O homem sempre procurou viver em grupo visando à facilitação da sobrevivência e segurança. Todavia, a essência da individualidade e da propriedade caminha junto ao homem desde os primórdios, destarte cresce-se com a ideia do “meu” e do “teu”, como se fosse arraigado na própria natureza humana. Razão pela qual é possível afirmar que a noção do direito de propriedade antecede mesmo o Direito, de modo a ser tão antiga quanto o homem. Nessa perspectiva elucida Fábio Ulhoa Coelho:

O direito de propriedade é o mais importante dos direitos reais. Todos os demais institutos desse ramo do direito civil se definem como exteriorização (posse), desdobramento (usufruto, uso, etc), ou limitação (servidão e direitos reais de garantia) do direito de propriedade. (COELHO, 2012, p. 73).

A Constituição Federal consagrou o direito de propriedade em dois momentos. No primeiro, quando afirma, no artigo 5º, *caput*, inciso XXII da Carta da República, que a propriedade é vista como uma garantia individual. No segundo, quando o percebe como um princípio da ordem econômica no artigo 170, inciso III.

Assim, direito de propriedade, também conhecido por direito real por excelência, é um direito complexo que tem propósito assegurar ao titular de certo bem a disposição sobre ele, a qual é decorrente da oponibilidade *erga omnes*, que é o direito de opor a propriedade contra terceiros.

O Código Civil, apesar de não ter conceituado propriedade, em seu artigo 1.228, *caput*, descreve o seu conteúdo ao preceituar “o proprietário tem o dever de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”. (BRASIL, 2002). Tem-se que a propriedade é a soma destes atributos, sendo, então, o direito que compreende o poder de agir sobre um determinado bem.

O direito de usar a coisa compreende no direito de se utilizar desta em tudo que ela pode oferecer, seja em proveito próprio ou ainda de terceiro, desde que não haja o abuso de direito, de modo a garantir o bem estar da coletividade. No que tange ao direito de gozar, este se exterioriza na arrecadação dos frutos inerentes a propriedade, na exploração econômica dessa, sendo o direito de dispor a faculdade de alienar a coisa a título gratuito ou oneroso, ou ainda dispor a serviço de outrem.

A propriedade pode ser plena, quando o titular deter de todos os requisitos de proprietário, que é usar, gozar e dispor da coisa, e pode ser restrita quando algum desses requisitos são transferidos para uma terceira pessoa.

Todavia, a Constituição Federal de 1988 impôs o dever ao proprietário de atender a função social da propriedade, com o intuito de proteger os interesses de ordem social do Estado. Conseqüentemente, partindo-se de uma análise constitucional a propriedade não detém o direito absoluto que resguarda o Código Civil, pois está condicionada ao cumprimento da função social da propriedade.

O ilustre doutrinador Arnaldo Rizzardo neste contexto afirma:

(...) a definição de propriedade, frente a concepção da ordem constitucional implantada, não pode ser concebida no absolutismo original. O direito de usar, gozar, dispor dos bens tem limites, vingando enquanto não ofender a função social da propriedade. (RIZZARDO, 2014, p. 169).

Dessa forma, ressalta-se que o direito de propriedade depende de qual destinação a coisa tem. Ao não cumprir a função social, a propriedade fica vulnerável e, se eventualmente alguém exercer nela algum dos poderes inerentes à propriedade por um certo lapso temporal, o direito absoluto da propriedade passará a ser relativo.

### 3.1 DIFERENÇA ENTRE PROPRIEDADE E DOMÍNIO

A doutrina jurídica, pátria majoritária, considera sinônimos os institutos da propriedade e do domínio. Porém, em análise pode-se constatar que em determinadas situações é utilizada a expressão “domínio”, e em outras é preferível o termo “propriedade”, isso demonstra que esses vocábulos guardam distinções entre si.

Essa distinção fica evidente quando se trata da usucapião, pois o domínio dá ao usucapiente requisitos que o sustenta para invocar a usucapião perante o proprietário que não detém mais o domínio da coisa. Neste caso, o juiz, ao reconhecer a usucapião, declara o domínio ao usucapiente para constituir como sua a propriedade. Portanto, a principal distinção está no possuir o título da propriedade.

Para o direito, essa distinção é de suma relevância, pois a propriedade rural só passou a ser efetivamente regulada no Brasil a partir da criação da Lei de Terras de 1950. Antes disso, o Estado chegou a ter o domínio da totalidade das terras brasileiras e, ainda hoje, tem o domínio das terras devolutas, que ainda não foram registradas como propriedade pública e nem transferida para particulares.

#### **4 DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

A função social da propriedade pode ser interpretada como um conjunto de obrigações, deveres e limitações que compõe o direito de propriedade, ou ainda como um poder-dever do proprietário de exercer seu direito de propriedade sobre um bem em conformidade com o interesse público.

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a qual trouxe uma nova noção sobre o direito de propriedade, passou-se a ter uma maior relativização dos interesses individuais, na medida em que a propriedade deveria ser utilizada de modo a atender concomitante os interesses do proprietário e os interesses da coletividade. Nessa concepção, se a propriedade não cumprir sua função social, perde seu caráter de intangível e, sob esse ponto de vista, só há propriedade se ela for exercida de acordo com os ditames legais que regulam tal função.

Assim, o artigo 5º XXIII da Carta Magna, ao estabelecer o dever de cumprimento da função social, positivou uma restrição ao direito de propriedade, de forma a reforçar a possibilidade do proprietário ser privado deste direito por força de medida imposta pelo Estado.

Desse modo, a propriedade não pode ser utilizada somente para fins individuais, devendo contemplar sempre o benefício coletivo, buscando-se uma harmonia entre o interesse público e o privado.

Em se tratando de propriedade rural, a sua função social exige uma destinação mais abrangente, onde busca-se o equilíbrio entre os elementos de finalidade social, econômica e ecológica.

Nesse âmbito, Cristiano Chaves Farias e Nelson Rosenveld afirma que “A propriedade rural que se centra na terra como bem de produção deve desempenhar função social com maior rigor que outros bens”. (ROSENVELD; FARIAS, 2015, p. 276).

Por conseguinte, a função social da propriedade rural abrange a utilização da terra, sem prejuízo aos recursos naturais desta e a garantia do bem estar social dos trabalhadores rurais, de forma a gerar uma propriedade eficiente e, principalmente, capaz de se manter em constante produtividade.

Ademais, a Lei 4.504 de 1964 definiu em seu artigo 2º, § 1º, que a terra cumprirá sua função social quando:

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

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

Seguindo essa linha de raciocínio, é evidente que a propriedade está subordinada implicitamente ao cumprimento da função social. Em relação a isso, é mister a observação dos requisitos preceituados no artigo 186 da Carta Constitucional de 1988.

Art.186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigências estabelecidas em lei, aos seguintes requisitos:

- I – aproveitamento racional e adequado;
- II- utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos seus trabalhadores. (BRASIL, 1988).

Faz-se necessária a observação dos requisitos do artigo 186 da Constituição Federal, pois estes devem ser interpretados simultaneamente, tendo em vista que caso não sejam

observados em sua completude, poderá ensejar medidas impostas pelo Estado como forma de penalizar o descumprimento da função social da propriedade.

Em se tratando da função social da propriedade pública, encontra-se uma contraposição de entendimentos, onde há uma corrente que defende a ideia de que seria ilógico exigir do próprio Estado que este cumpra a função social da propriedade pública, uma vez que não existe uma forma de coerção em caso de não cumprimento, pois se observa que as sanções como a desapropriação, aplicadas em propriedades privadas seriam ineficazes em aplicação aos bens públicos.

Entretanto, o ilustre autor Silvio Luís Ferreira da Rocha denota que o Estado deve sim exercer o papel de cumprimento da função social da propriedade, uma vez que este é regido pelo princípio do interesse público, de modo que a administração pública não pode simplesmente utilizar o bem público como for de sua vontade.

Acreditamos que a função social da propriedade é o princípio constitucional que incide sobre toda e qualquer relação jurídica de domínio, pública ou privada, não obstante reconheçamos ter havido um desenvolvimento maior dos efeitos do princípio da função social no âmbito do instituto da propriedade privada, justamente em razão do fato de o domínio público, desde sua existência, e, agora, com maior intensidade, estar, de um modo ou de outro, voltado sempre ao cumprimento de fins sociais [...] (ROCHA, 2005, p.127).

Desse modo, o autor enfatiza a vertente de que a função social que incide sobre os bens públicos está completamente interligada a sua destinação social. Assim, se um bem público, seja ele de uso comum, especial ou dominical, possui uma destinação social satisfatória, estará, simultaneamente, atendendo os preceitos do artigo 186 da Constituição Federal.

#### 4.1 FUNÇÃO SOCIAL DOS BENS DOMINICAIS

Os bens dominicais denominados também de bens patrimoniais disponíveis ou bens de patrimônio fiscal, são aqueles não destinados a um fim público específico, podendo inclusive ser alienados pela Administração Pública por meio de instituto do direito privado (compra e venda, permuta), sendo que a única característica que o difere dos bens de propriedade particular é unicamente o portador do título. Desse modo, as terras devolutas se inserem nesta categoria de bens públicos.

Por não terem uma destinação social, os bens dominicais devem atender integralmente o princípio da função social da propriedade, pois apesar de estabelecidas normas especiais para este tipo de bens, estes ainda estão sujeitos às normas do direito privado. Porém, emerge-se daí

uma problemática, pois por não terem uma destinação social determinada, mensurar se existe o cumprimento da função social da propriedade se torna uma tarefa difícil, uma vez que não é estabelecida a real finalidade da propriedade.

Seguindo esse raciocínio, os bens dominicais, em questão as terras devolutas, estão sujeitos ao exercício da posse por terceiros, embora a Constituição Federal, e a Súmula 340 do Superior Tribunal de Justiça proíba o direito de aquisição da propriedade pelo instituto da usucapião, como ocorre na propriedade privada.

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

## 5 DA USUCAPIÃO

O instituto da usucapião trata-se de uma forma originária de aquisição da propriedade, pela qual em razão do lapso temporal previsto em lei, a pessoa que exerce posse mansa, pacífica e ininterrupta no imóvel adquire o domínio deste.

Nesse sentido, Pedro Nunes conceitua a usucapião como “Meio de adquirir o domínio da coisa pela sua posse continuada durante certo lapso de tempo, com o concurso dos requisitos que a lei estabelece para este fim” (NUNES, 1953, p. 11).

A denominação da usucapião advém do latim *usu* “pelo uso”, *ecapere* “tomar”, que juntos formam a expressão “tomar pelo uso”.

O fundamento primordial da usucapião é de que a negligência do proprietário, referente a posse, enseja o desaparecimento do direito sobre o bem, denota-se, portanto, uma renúncia ao domínio por parte do proprietário que não exerceu a função social exigida.

É certo que desde os primórdios da civilização, o homem teve reconhecido o direito à titularidade da posse por força da ocupação prolongada, regulado pela Lei das XII Tábuas e incorporado pelas legislações seguintes.

O Código Civil Brasileiro e a Constituição Federal preveem basicamente quatro tipos de usucapião para bens imóveis: a ordinária, a extraordinária, a rural e a especial urbana.

A usucapião ordinária prevista no artigo 1242 do Código Civil tem como requisito imprescindível a boa fé e justo título cominada com a comprovação da posse mansa, pacífica e ininterrupta pelo prazo mínimo de 10 anos. Já a usucapião extraordinária de acordo com o que preceitua o artigo 1238 do Código Civil, não exige-se a boa-fé nem o justo título. Ademais, não

há necessidade de se comprovar o exercício da posse mansa e pacífica, todavia o prazo prescricional aquisitivo é de, no mínimo, 15 anos de posse ininterrupta.

Ainda dentro da modalidade de usucapião ordinária e extraordinária, o legislador trouxe a possibilidade de redução o prazo prescricional nos casos de o bem usucapido ser destinado a moradia, decrescendo de 10 anos para 5 anos quando usucapião ordinária é de 15 anos para 10 quando se tratar de usucapião extraordinária.

A usucapião urbana está disciplinada no artigo 183 da Carta Magna e no artigo 1240 do Código Civil, destacando-se como requisito essencial área não superior a 250 m<sup>2</sup> com destinação a moradia, e o exercício da posse mansa, pacífica e sem oposição, por ininterruptos 5 anos.

No que se refere a usucapião especial rural, é mister mencionar que houve uma grande evolução desde a antiga usucapião *pro labore*, prevista no artigo 98 do Estatuto da Terra até a seguida diretriz do artigo 191 da Constituição Federal.

Em síntese, hoje a usucapião especial rural permite ao possuidor que não tenha outro imóvel, a aquisição da propriedade, desde que exerça nela pelo prazo de 5 anos ininterruptos posse sem oposição, e que faça desta sua moradia habitual, tornando-a produtiva.

## 5.1 A POSSIBILIDADE DA CONCESSÃO DA USUCAPIÃO SOBRE TERRAS DEVOLUTAS

Primordialmente, é mister a ponderação de que o instituto da usucapião previsto no Código Civil de 2002 foi incorporado e consolidado na legislação brasileira pelo Código Civil de 1916, definida como um direito de aquisição gerado a partir da posse prolongada, mansa e pacífica em determinado imóvel.

É de suma importância mencionar, também, que o instituto teve previsão em tempos anteriores a Constituição Federal de 1988, nos períodos de vigência da *usucapião pro labore* (previstas nas Constituições 1934, 1937, 1946), como também na Lei n. 6969, de 10/12/1981, a qual regulamentava a usucapião especial.

A referida lei submeteu-se aos efeitos da prescrição aquisitivas às terras particulares e às terras devolutas da União, Estados e Municípios, desde que o possuidor, não sendo proprietário de imóvel urbano ou rural, possuísse como sua, por 5 anos ininterruptos, sem oposição, área rural que não excedesse 25 hectares e nela constituísse moradia e produtividade.

Todavia, em que pese ter perdurado este entendimento até o período que entrou em vigor o Código Civil de 1916. O ordenamento jurídico, por meio da Súmula 340, editada pelo

STF no ano de 1963, reforçou a proibição da usucapião sobre bens públicos, ainda que dominicais, com o objetivo de evitar a formação de grandes propriedades privadas construídas sobre terras estatais.

Empós, a Carta Magna de 1988, precisamente em seu artigo 191, parágrafo único, trouxe em seu texto constitucional a vedação à aquisição de bens públicos pelo instituto da usucapião. Por certo, seguindo este liame, é nítido que estamos diante de um embate de normas, pois as mesmas normas que estabelecem que deve ser cumprida a função social da propriedade, proíbe a desapropriação, tida como sanção, quando se trata de bens públicos, dando assim sustentação para que o Estado continue sem dar aproveitamento a estas terras.

Ademais, o parágrafo único do artigo 191 cominado com o artigo 20 da Constituição Federal traz uma possibilidade de dupla interpretação, uma vez que a prescrição aquisitiva que se refere seria as terras indispensáveis à defesa de fronteiras, fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental. Assim, todas as outras terras devolutas que não se encaixarem neste rol, seriam passíveis de usucapião.

Neste viés, o Juiz da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Coronel Fabriciano, Estado de Minas Gerais reconheceu em sentença a usucapião sobre imóvel público, fundamentado no princípio da função social da propriedade, onde o autor teve indeferida sua pretensão de desocupação de área pública estadual, decisão que foi confirmada pelo TJMG, em AC nº 1.0194.0.01238-3/00.

APELAÇÃO CIVIL - AÇÃO REIVINDICATÓRIA - DETENÇÃO - INOCORRÊNCIA - POSSE COM "ANIMUS DOMINI" - COMPROVAÇÃO - REQUISITOS DEMONSTRADOS - PRESCRIÇÃO AQUISITIVA - EVIDÊNCIA - POSSIBILIDADE - EVIDÊNCIA - PRECEDENTES - NEGAR PROVIMENTO. - (TJ-MG - AC: 10194100112383001 MG, Relator: Barros Levenhagen, Data de Julgamento: 08/05/2014, Câmaras Cíveis / 5ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 15/05/2014) (BRASIL, 2014).

Contra esta tendência, o STJ não reconhece nem mesmo a posse sobre terras devolutas, enfatizando não passar de mera detenção, o que tira do “detentor” até o direito de indenizações das benfeitorias construídas sobre o imóvel.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, ao tratar sobre a usucapião deve-se aludir que este instituto, em período anterior ao Código Civil de 1916, era denominado como “prescrição aquisitiva” e, inclusive, admitida sobre bens de domínio do Estado.

Após a entrada em vigor do referido Código 1916 e, posteriormente, a Constituição Federal de 1988, houve a desconstrução da cultura jurídica que previa a possibilidade da concessão da usucapião sobre terras devolutas criando um novo entendimento que determinou a imprescritibilidade dos bens públicos, onde tem-se como regra, o impedimento, consolidado por demais leis ordinárias e ainda por entendimentos jurisprudenciais.

Salienta-se que a proibição da usucapião sobre imóveis públicos foi uma decisão política, embora, evidentemente pautada em condicionantes históricos, econômicos e judiciais.

Todavia, não se pode deixar de ponderar o crescimento da corrente doutrinária que defende a prescrição aquisitiva dos bens dominicais e, conseqüentemente, das terras devolutas, sustentada por uma análise sistêmica da Constituição Federal e de princípios relacionados ao direito de propriedade, tendo como resultado disso o tema em questão futuramente ser alvo de grandes discussões jurídicas.

Verificou-se por meio deste estudo que, ao não reconhecer como posse, a detenção de particulares sobre as terras devolutas desintegra não só uma questão patrimonial, mas principalmente social, destarte que as famílias abrigadas nestes imóveis em grande parte detêm unicamente daquela terra para manter sua subsistência e quando são “desapropriadas” perdem além da sua moradia, sua principal atividade econômica.

Outrossim, a finalidade das terras devolutas seriam a utilidade para fins de políticas agrícolas voltadas a distribuição de terras a quem necessita por meio de reforma agrária. Mas como pode-se notar, essas terras quando não ocupadas por terceiros, acabam ficando como um estoque de terras, por completo abandonadas, não se atentando a necessidade de que a propriedade pública cumpra um dever fundamental, qual seja o exercício de sua função social, sendo essencial sua destinação social, conforme previsto em Lei, não se restringindo a qualquer função, mas sim, a uma que atenda ao interesse maior, pautado no coletivo.

Ademais, o Estado não consegue administrar de forma efetiva seus bens, não mencionando apenas as terras devolutas, mas também o vasto patrimônio da União. A liberação da usucapião sobre terras devolutas sem uma condicionante com “efetiva fiscalização” sujeitaria a uma dilapidação desenfreada de imóveis públicos que acabariam individualizadas nas mãos de latifundiários.

Ante o exposto e a fim de dirimir a problemática apresentada, torna-se nítido que é irrefutável a impossibilidade de aquisição de terras devolutas por meio do instituto da usucapião, destarte pode-se afirmar que para haver tal possibilidade teria que primeiramente ser criada uma emenda constitucional que pudesse revogar os dispositivos contrários a essa situação, o que envolveria não só a seara jurídica mas também a política.

Ademais, não é por demasiado afirmar que por conta essa vedação constitucional, milhares de famílias vivem em situações de extrema pobreza, enquanto o Estado detém de um vasto patrimônio que poderia ser utilizado que forma a equalizar as diferenças sociais, se aplicadas corretamente como determina o constituinte, não haveriam tamanha complicações fundiárias, uma vez que essas terras devolutas deveriam ser destinadas a reforma agrária.

No entanto, se admitida novamente a usucapião sobre as terras devolutas, deveria haver uma ponderação, prezar o viés social, onde apenas pessoas humildes pudessem adquirir esse benefício, afim de excluir a possibilidade da criação de grandes latifúndios.

Deste modo, poderia o legislador estabelecer critérios para que o agente possa novamente conseguir usucapir terras devolutas, como por exemplo, aumentar o lapso prescricional, o tamanho máximo permitido, a função social que deve ser cumprida, dentre outras medidas.

Portanto, em análise profunda do estudado, não se fala apenas em direito civil, patrimonial ou administrativo, mas também em direitos humanos, visto que por inércia do Estado acarreta grandes problemas sociais, como a pobreza e invasão de terras particulares.

## 7 REFERÊNCIAS

BRASIL. **TJ-MG - AC: 10194100112383001 MG**. Relator: Barros Levenhagen, Data de Julgamento: 08/05/2014, Câmaras Cíveis. 5ª CÂMARA CÍVEL. Publicação: 15/05/2014. Disponível em: <<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/120456151/apelacao-civel-ac-10194100112383001-mg>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Código Civil, 2002. **Código Civil**. 53. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

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

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, em 30 de novembro de 1964. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4504-30-novembro-1964-377628-veto-146078-pl.html>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3071 de 1º de Janeiro de 1916. **Código Civil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L3071.htm>>. Acesso: 17 mar. 2018.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Direito das Coisas**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NUNES, Pedro. **Do Usucapião**. 5. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Barros S.A, 1953.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das Coisas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira, **Função Social da Propriedade Pública**. 14 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

ROSENVELD, Nelson; FARIAS, Cristiano Chaves. **Direito das Coisas**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2015.