

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

EYMMY GABRIELLY RODRIGUES DA SILVA

**TERRAS DEVOLUTAS NO PÓS 1988:** Repercussões da jurisprudência dos  
Tribunais Superiores Brasileiros na estrutura fundiária da Amazônia Legal

BELÉM-PA  
2018

EYMMY GABRIELLY RODRIGUES DA SILVA

---

**TERRAS DEVOLUTAS NO PÓS 1988:** Repercussões da jurisprudência dos  
Tribunais Superiores Brasileiros na estrutura fundiária da Amazônia Legal

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Direito da  
Universidade Federal do Pará, como requisito  
parcial para obtenção do título de Mestre em  
Direitos Humanos e Meio Ambiente.  
Orientador: Profº Dr. José Heder Benatti.

BELÉM-PA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará  
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- S586t Silva, Eymmy Gabrielly Rodrigues da  
Terras devolutas no pós 1988 : Repercussões da jurisprudência dos Tribunais Superiores  
Brasileiros na estrutura fundiária da Amazônia Legal / Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva. —  
2018  
158 f. : il.
- Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD), Instituto de  
Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.  
Orientação: Prof. Dr. Jose Heder Benatti
1. Terra devoluta. 2. Jurisprudência. 3. Tribunais Superiores. 4. CRFB/1988. 5. Amazônia. I.  
Benatti, Jose Heder, *orient.* II. Título
- 

CDD 341.341

Dissertação intitulada: “Terras Devolutas no Pós 1988: Repercussões da jurisprudência dos Tribunais Superiores Brasileiros na estrutura fundiária da Amazônia Legal”, de autoria da mestrande Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva, aprovada em 22/05/2018, pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

---

Prof. Dr. José Heder Benatti (Orientador)  
Universidade Federal do Pará (PPGD/UFPA)

---

Prof. Dr. Bastiaan Philip Reydon (Avaliador Externo)  
Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP)

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Luly Rodrigues da Cunha Fischer (Avaliadora Interna)  
Universidade Federal do Pará (PPGD/UFPA)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente à Deus, pois sem Ele eu não conseguiria chegar até aqui.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (PPGD/UFPA) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela possibilidade de cursar o mestrado acadêmico com dedicação exclusiva, através do suporte financeiro para a execução da pesquisa resultante nesta dissertação.

Ao meu orientador, Prof. Dr. José Heder Benatti, pela paciência, orientações e conhecimentos compartilhados durante a elaboração do presente trabalho.

À Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA), em especial ao coordenador da área agroambiental do Projeto Residência Jurídica, Prof. Girolamo Treccani, por me propiciar uma verdadeira imersão nos problemas fundiários da Amazônia, e às colegas residentes Aianny Monteiro, Ana Luisa Rocha e Luana Alves, pelas experiências compartilhadas durante o projeto, as quais me proporcionaram não só crescimento profissional e acadêmico, mas também pessoal enquanto voluntária durante os dois anos do mestrado.

Aos professores do PPGD/UFPA, pelas discussões e enriquecimento científico durante o curso de pós-graduação. Agradeço especialmente às professoras Dra. Daniella Dias e Dra. Luly Fischer, esta que plantou em mim a semente da pesquisa ainda na graduação e que muito contribuiu para as minhas reflexões sobre o direito fundiário e ambiental.

Aos pesquisadores do Grupo Governança de Terras, da Universidade Estadual de Campinas, em especial ao Ms. Victor Bukvar Fernandes, e ao colaborador Dr. José de Arimatéia Barbosa, que gentilmente forneceram materiais para a pesquisa, possibilitando o aprofundamento da discussão da temática desta dissertação. Agradeço também ao Prof. Dr. Bastiaan Reydon, pelas valiosas contribuições na avaliação da defesa desta dissertação.

Aos colegas do curso de mestrado e doutorado do PPGD/UFPA e ao amigo Nilson Santa Brígida, que caminha comigo na pesquisa desde à graduação e que sempre faz preciosas sugestões aos meus trabalhos acadêmicos. Agradeço por toda amizade e suporte!

Aos meus pais, Erivaldo Silva e Odaize Silva, pelos incentivos desde o início da minha vida e por toda compreensão, carinho e cuidado, principalmente nos últimos meses. À minha irmã, Etyenne Silva, por me ouvir, acalmar nos momentos de dificuldade e comemorar comigo as conquistas no decorrer do mestrado e da vida.

Ao Adherbal Arias, pelo amor, paciência, incentivo e por me compreender nos momentos em que precisei ficar ausente para desenvolver a pesquisa.

## RESUMO

Objetiva analisar de que forma a jurisprudência dos Tribunais Superiores Brasileiros nos acórdãos proferidos em ações de usucapião e discriminatórias de terras devolutas no pós-1988 repercutem na estrutura fundiária da Amazônia Legal. Para tanto, delimita três objetivos específicos, os quais correspondem às seções desta dissertação: 1) apresentar um histórico da origem das terras devolutas no Brasil e os debates acerca do seu conceito e seu regime jurídico levando em consideração o domínio público e a formação da propriedade privada no Brasil, as alterações legislativas que repercutiram na identificação dessas terras, os critérios da titularidade, funcionalidade, disponibilidade, a destinação para fins de reforma agrária e proteção dos ecossistemas naturais e as discussões sobre a impossibilidade de usucapião após a promulgação da CRFB/1988; 2) examinar o instituto da usucapião, as espécies existentes no ordenamento jurídico brasileiro, seus requisitos, a importância desse instituto aos que cumprem com a função social da propriedade, o ônus da prova nessas ações e as mudanças do instituto com a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 e da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, ao dispor sobre a usucapião administrativa; 3) analisar os acórdãos dos Tribunais Superiores Brasileiros sobre usucapião e discriminatória de terras devolutas, a partir de uma leitura crítica com base em Rodriguez (2013a) e Streck (2014; 2016), identificando os casos existentes e relacionando-os com as especificidades da estrutura fundiária da Amazônia Legal. Utiliza enquanto método de abordagem o dedutivo-analítico e método de procedimento monográfico. Conclui que nas ações de usucapião, a aplicação da tese de que ausência de transcrição no registro imobiliário não gera a presunção de que a terra é devoluta, cabendo ao Estado o ônus da prova, sem maiores observações sobre as questões fáticas dos casos, como tem sido realizado pelo STJ com base em antigos acórdãos do STF, pode ocasionar graves danos ao patrimônio devoluto da Amazônia Legal através da legitimação de latifúndios improdutivos. Além disso, conclui-se pela necessidade de promover as ações discriminatórias para identificar o patrimônio devoluto, destinando-o preferencialmente para fins de reforma agrária e proteção ambiental.

Palavras-chave: Ação discriminatória. CRFB/1988. Terra devoluta. Tribunais Superiores. Usucapião.

## ABSTRACT

Aims to analyze how the Brazilian Superior Courts' decision, in the judgments of prescription and discriminatory actions of vacant lands in post-1988 have repercussions on the land structure of the Legal Amazon. It was delimited three specific objectives, which correspond to the sections of this dissertation: to present a history of the origin of vacant lands in Brazil and the discussions about its concepts and legal regime taking into account the public domain and the formation of private property in Brazil, its legislative changes that had repercussions in the identification of these lands, criteria of ownership, functionality, availability, destination for agrarian reform and protection of natural ecosystem, and debates the impossibility of prescription after the Constitution of the Federative Republic of Brazil promulgation; to examine the prescription species in the Brazilian legal system, its requirements, the importance of this institute to those who comply with the social function of property, the burden of proof in these actions and the changes of the institute with Law nº 13.105/2015 and Law n. 13.465/2017, when disposing on the administrative prescription; to analyze the judgments of the Superior Brazilian Courts on prescription and discriminatory nature of vacant lands, and a critical reading based on Rodriguez (2013a) and Streck (2014; 2016), identifying the cases and relating them to the specificities of the land structure of the Legal Amazon. It was used as method of approach the deductive-analytical and method of procedure was monographic. It was concluded that in prescription actions, the application of thesis the lack of transcription in the real state registry does not generate the presumption that there is a vacant land, being the State burden of proof, without further observation on the factual issues of the cases, as it has been carried out by the STJ, based on previous STF judgments, can cause serious damage to the legal heritage of the Legal Amazon, through the legitimization of unproductive states. It was also concluded that discriminatory actions must be promoted in order to identify the residual assets, preferentially earmarked for agrarian reform and environmental protection.

Keywords: Discriminatory action. CFRB/1988. Vacant Land. Brazilian Superior Courts. Prescription.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACO - Ação Cível Originária  
Agl - Agravo de Instrumento  
AgR - Agravo Regimental  
ARE - Agravo no Recurso Extraordinário  
AREsp - Agravo no Recurso Especial  
Art. – Artigo  
CCB/1916 - Código Civil Brasileiro de 1916  
CCB/2002 - Código Civil Brasileiro de 2002  
CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania  
CHD - Crítica Hermenêutica do Direito  
CJCI - Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior  
CNJ - Conselho Nacional de Justiça  
CPC/1973 - Código de Processo Civil de 1973  
CPC/2015 - Código de Processo Civil de 2015  
CPT - Comissão Pastoral da Terra  
CRB/1891 - Constituição da República do Brasil de 1891  
CRFB/1988 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988  
CRI - Cartório de Registro de Imóveis  
CSN - Conselho de Segurança Nacional  
DJe – Diário de Justiça eletrônico  
EDcl - Embargos de Declaração  
EREsp - Embargos de Divergência no Recurso Especial  
Ha - Hectare  
IMAFLOA - Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola  
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
ITERPA - Instituto de Terras do Estado do Pará  
LRP - Lei de Registros Públicos  
MPE - Ministério Público Estadual  
MPF - Ministério Público Federal  
PEC - Proposta de Emenda à Constituição  
PGR - Procuradoria Geral da República

PL – Projeto de Lei

RE - Recurso Extraordinário

REsp - Recurso Especial

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TJ - Tribunal de Justiça

TRF - Tribunal Regional Federal

UC - Unidade de Conservação

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
1.1 APRESENTAÇÃO DA PROBLEMÁTICA .....	12
1.2 JUSTIFICATIVA .....	17
1.3 OBJETIVOS .....	20
1.4 METODOLOGIA DE ESTUDO .....	21
1.5 HIPÓTESES DE TRABALHO.....	23
<b>2 TERRAS DEVOLUTAS NO BRASIL: CONCEITUANDO UMA CATEGORIA FUNDIÁRIA DO PASSADO COM REPERCUSSÕES NO PRESENTE</b> .....	24
2.1 O QUE SÃO TERRAS DEVOLUTAS? UM DEBATE SOBRE O CONCEITO .....	24
2.2 CONSTITUIÇÕES PÓS-1891 E A TENTATIVA DE REFORMA AGRÁRIA .....	34
2.3 PROCEDIMENTO DISCRIMINATÓRIO DE TERRAS DEVOLUTAS.....	39
2.4 TERRAS DEVOLUTAS NO PÓS 1988: UM NOVO MARCO PARA A DISCUSSÃO.....	42
<b>2.4.1 Titularidade e a destinação das terras devolutas</b> .....	48
<b>2.4.2 Entre a reforma agrária e a proteção dos ecossistemas naturais</b> .....	52
<b>2.4.3 Imprescritibilidade de imóveis públicos: e as terras devolutas?</b> .....	58
<b>3 A USUCAPIÃO E SUAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS NO BRASIL</b> .....	63
3.1 USUCAPIÃO DE BENS IMÓVEIS NO BRASIL: FUNDAMENTOS E ESPÉCIES .....	63
3.2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE .....	67
3.3 USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL NO CPC/2015 E NA LEI Nº 13.465/2017 .....	71
3.4 USUCAPIÃO JUDICIAL E O ÔNUS DA PROVA .....	75
<b>4 REPERCUSSÕES DA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES BRASILEIROS SOBRE TERRAS DEVOLUTAS NA ESTRUTURA FUNDIÁRIA DA AMAZÔNIA LEGAL</b> .....	83
4.1 METODOLOGIA DE LEVANTAMENTO E ANÁLISE DOS ACÓRDÃOS .....	83
4.2 TERRAS DEVOLUTAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	87
4.3 TERRAS DEVOLUTAS NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.....	101
4.4 REPERCUSSÕES NA ESTRUTURA FUNDIÁRIA DA AMAZÔNIA LEGAL .....	120

<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>131</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>135</b>
<b>APÊNDICE A – ACÓRDÃOS ORIUNDOS DE AÇÕES DE USUCAPIÃO NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.....</b>	<b>150</b>
<b>APÊNDICE B – ACÓRDÃOS ORIUNDOS DE AÇÕES DE USUCAPIÃO NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA: ESPECÍES E ÁREA DO IMÓVEL .....</b>	<b>152</b>
<b>APÊNDICE C – ACÓRDÃOS ORIUNDOS DE AÇÕES DISCRIMINATÓRIAS NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.....</b>	<b>154</b>
<b>APÊNDICE D - ACÓRDÃOS PROFERIDOS PELO STF POSTERIORES À 1988 – DISCRIMINATÓRIAS E USUCAPIÃO. ....</b>	<b>158</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 APRESENTAÇÃO DA PROBLEMÁTICA

Ainda hoje os problemas decorrentes da indefinição da propriedade e da má distribuição da terra no Brasil permanecem sem solução. Plans et al. (2016) observam que a prioridade dada à grande propriedade é um dos mais trágicos legados da ocupação fundiária do país, e têm sido marca registrada na Amazônia, principalmente em razão das grandes extensões de terras não destinadas.

Segundo dados de Plans et al. (2016, p, 109), no Mato Grosso, 7,7% dos proprietários de áreas superiores a 1.000,0000 ha (mil hectares) detêm 77,51% das terras no estado. Parte considerável incide sobre áreas públicas griladas, estaduais ou da União. E é nessas terras públicas, ilegalmente apropriadas por grandes fazendeiros e empresários, que a violência é por vezes mais intensa contra as comunidades rurais, através de um poder paralelo, constituído por pistoleiros e milícias, cuja ação é estimulada pela impunidade.

Desse modo, os conflitos no campo e na cidade, os quais possuem íntima relação com a ocupação de terras públicas, revelam a necessidade de buscar instrumentos que possibilitem às pessoas o acesso à terra de forma segura, para que possam morar, trabalhar e viver dignamente.

Neste sentido, pode-se dizer que a concentração fundiária ainda é um dos grandes problemas agrários no Brasil. Segundo Benatti (2004) diversas políticas públicas há décadas tentam resolver o problema que até hoje não possui solução, principalmente na Amazônia. Durante anos, essas políticas somaram-se à uma concepção centralizadora e militarista, que tinha por objetivo incorporar a região ao território nacional, desconsiderando o espaço regional e toda a sua história, cultura e relações jurídicas, causando sérios problemas na estrutura agrária e fundiária amazônica.

Além disso, a concentração fundiária tem íntima relação com a devastação ambiental, que foi e continua sendo estimulada pelo modo de administração das terras públicas em nosso país. Atualmente esse processo continua, especialmente na região Norte, com a expulsão de indígenas e de antigos moradores. Assim, assistimos à continuidade da concentração de terras, muitas vezes fraudulenta,

acompanhada de mais criminalidade, que, por sua vez, gera ainda mais concentração fundiária, num ciclo vicioso. (GRANDE JUNIOR, 2011).

Nesta problemática, existe uma categoria fundiária peculiar, que nos remete à origem da propriedade pública brasileira e na qual esta pesquisa se dedicará: as terras devolutas. O seu conceito tem sido debatido desde 1850, por juristas, historiadores e economistas. Além disso, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), vigente, faz referência à esta categoria em diversos momentos, especialmente quando trata da política fundiária e no capítulo sobre meio ambiente.

Conforme dados apresentados por Rodriguez (2013b), quase um quarto do território brasileiro ainda são terras devolutas, ou seja, terras públicas não discriminadas. A região Norte possui mais de 80 milhões de hectares de terras devolutas, das quais 40 milhões no estado do Amazonas e 31 milhões no Pará. No que diz respeito à Amazônia Legal, acrescenta-se o estado do Mato Grosso, que sozinho, tem mais de 9 milhões de hectares de terras devolutas.<sup>1</sup>

Segundo Araújo e Tárrega (2011), a problemática das terras devolutas se agrava uma vez que o Estado Brasileiro é grande possuidor dessas terras, mas não sabe exatamente onde estão, sendo necessário, portanto, realizar o procedimento discriminatório. Trata-se de uma complexa situação fundiária do Brasil, cuja indefinição traz severos prejuízos de ordem social.

No entanto, percebe-se que na prática, esse conceito é um pouco mais complexo do que o art. 3º da Lei de Terras de 1850 aparentava dispor. Com base na pesquisa bibliográfica realizada, identificamos que o fato de uma terra ser devoluta por não estar destinada à uma finalidade pública é complexa, principalmente quando nos deparamos com a realidade fundiária da região Amazônica.

Isso ocorre tendo em vista que, apesar do procedimento administrativo previsto de identificar o imóvel para depois destiná-lo, o comportamento da administração em algumas situações é de afetar antes de arrecadar. Por exemplo, nos casos de reconhecimento de direito à terra das comunidades indígenas, quilombolas e populações tradicionais, que ocupam terras públicas, mas essas não

---

<sup>1</sup> Entretanto, reforçamos que esses dados são estimados, uma vez que as terras devolutas são apuradas por exclusão.

foram destinadas oficialmente e nem demarcadas. Nesses casos, o fato de estarem ocupando terras públicas seria suficiente para não caracterizá-la como devoluta?<sup>2</sup>

Conforme dados do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLORA) (2017), as terras públicas não destinadas — ou “desprotegidas”, são aqueles territórios aos quais o governo federal ainda não deu nenhum destino. Elas correspondem a 10% da área do Brasil (mais que as áreas de São Paulo e Minas Gerais somadas) e são alvos frequentes de disputas, grilagens e desmatamentos ilegais. Estão localizadas principalmente no Amazonas (35%), Roraima (17%) e Acre (19%)<sup>3</sup>.

Esses estados fazem parte dos nove que compõem a Amazônia Legal<sup>4</sup> com uma área de 5.217.423 km<sup>2</sup>, correspondendo a 61% do território brasileiro. A região abriga todo o bioma Amazônia brasileiro, ainda contém 20% do bioma Cerrado e parte do Pantanal mato-grossense. Ela engloba a totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do Estado do Maranhão, e trata-se de um conceito político, de uma região marcada pela expansão da fronteira agrícola, por intensos conflitos fundiários e instalação de grandes projetos (IPEA, 2008).

Além disso, quando os conflitos sobre essas terras chegam ao judiciário brasileiro, enfrentam novos desafios: as ações de usucapião e a distribuição do ônus da prova nessas ações. Como não existem pesquisas sobre o tema com utilização de uma metodologia de análise jurisprudencial, seu estudo apresenta relevância do ponto de vista histórico e jurídico da formação do território do nosso país, e em especial na região Amazônica, que até hoje apresenta graves problemas fundiários devido à indefinição jurídica da propriedade como consequência da má-

---

<sup>2</sup> Em razão da particularidade da situação, essa questão não será analisada nesta dissertação, uma vez que merece um estudo a parte.

<sup>3</sup> Esses dados foram produzidos através de uma colaboração entre o Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLORA), o Laboratório de Geocronologia de Alta Resolução da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, da Universidade de São Paulo, e a Kungliga Tekniska Högskolan Royal Institute of Technology (Suécia), a qual resultou na criação de uma base de dados georreferenciada da malha fundiária do Brasil, utilizando 20 categorias de bases de dados governamentais públicas, oferecendo uma visão do conjunto das terras públicas e dos imóveis privados do país. Com relação às terras devolutas, só poderíamos afirmar qual o percentual de imóveis existentes após realizar a análise da cadeia dominial dos imóveis privados e verificar se houve o destacamento válido do patrimônio público para o privado. IMAFLORA. Atlas Agropecuário revela a malha fundiária do Brasil. Disponível em: <<http://imaflora.blogspot.com.br/2017/03/atlas-agropecuário-revela-malha.html>>. Acesso em 20 abr. 2017.

<sup>4</sup> O conceito de Amazônia Legal foi instituído pelo Decreto nº 35.600 de 9 de outubro de 1953 e modificado com a Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007. Atualmente, engloba a totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, de Rondônia e Roraima e parte dos estados do Mato Grosso, Tocantins e Maranhão.

administração de terras públicas, que com frequência geram graves violações de direitos humanos.

Os três poderes estão intimamente envolvidos: o Legislativo, ao criar leis que não limitam a aquisição de grandes propriedades de terras; o Executivo, que em uma dinâmica político-econômica concede grandes lotes de terras aos empresários com mais facilidade em detrimento dos pequenos proprietários; e o Judiciário, que por vezes não considera as peculiaridades de cada caso, e em outros, desenvolve um raciocínio utilizando-se do ementismo<sup>5</sup>.

É nesse contexto que os questionamentos de Holston (1993) entram em destaque: Como podemos pensar o direito se o sistema jurídico não objetiva resolver os conflitos, se é um meio de perpetuar e obscurecer as disputas em vez de resolvê-las? Isso se aplica, com destaque, aos conflitos de terra.

Desta forma, este estudo tem por objetivo analisar os acórdãos do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no que tange às terras devolutas, e suas repercussões na estrutura fundiária da Amazônia Legal. Neste sentido, estrutura fundiária é a forma como a terra está distribuída em propriedades, de acordo com o processo histórico da área analisada.

Através de pesquisa realizada nos sítios oficiais dos Tribunais Superiores Brasileiros, quais sejam, o STF e o STJ, verificamos que há divergência de entendimentos no que diz respeito à distribuição do ônus da prova em ações de usucapião e ações discriminatórias de terras devolutas. (SILVA e BENATTI, 2016).

Isso porque, segundo a jurisprudência<sup>6</sup> do STJ, no julgamento de ações de usucapião em que particulares pretendem adquirir a propriedade de determinado imóvel, quando a Fazenda Pública Estadual ou a União são chamadas a manifestar interesse no litígio e afirmam que se tratam de terras devolutas, há o entendimento de que os Entes públicos devem comprovar a condição de devolutividade das terras.

---

<sup>5</sup> O ementismo gera a concepção da ementa como precedente, possibilitando o alcance de conclusões equivocadas. A ementa acaba sendo considerada como uma regra. Além disso, a prática do ementismo abstrai as particularidades dos casos e o que foi decidido no precedente, razão pela qual concordamos com Silva (2016, p. 118) quando este afirma que “a ementa não pode desempenhar nenhum papel jurídico relevante na compreensão e na interpretação jurídica do precedente, pois é necessário discutir os fundamentos e circunstâncias determinantes do caso.”

<sup>6</sup> Apesar de existirem divergências sobre o conceito de jurisprudência, neste trabalho adotamos como jurisprudência as decisões colegiadas reiteradas em um mesmo sentido.

No entanto, certidões negativas do Cartório de Registro Imobiliário não geram presunção absoluta.<sup>7</sup>

Em outros casos, os Tribunais Superiores, ao julgar as demandas em que a Fazenda Pública suscita o caráter devoluto do imóvel objeto da usucapião, aplicam a Súmula 7 do STJ<sup>8</sup> e a 279 do STF<sup>9</sup>, para reforçar que não cabe a reanálise de fatos e provas via recurso especial e via recurso extraordinário, portanto, quem deve analisar se a terra é devoluta ou não, são os juízos originários e os Tribunais de segunda instância, pautados nas provas apresentadas pelas partes na fase de saneamento do processo.

Como exemplo de trabalhos já desenvolvidos neste sentido, verificamos um estudo recente realizado pela Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia, no qual pesquisadores constataram que está cada vez mais frequente uma nova modalidade de grilagem no referido Estado: via proposição de ações judiciais de usucapião. Para os autores, a grilagem ocorre tendo em vista que “terras públicas devolutas vêm sendo reconhecidas como de propriedade privada por decisões judiciais que, na prática, têm violado e esvaziado a proibição constitucional de usucapião de terras públicas”. (CARDOSO et al., 2017, p. 28)<sup>10</sup>

O fundamento daqueles que são contra essa tese nos Tribunais Superiores é que a prova de que as terras objeto dessas ações são devolutas está justamente na ausência de registro no Cartório de Registro de Imóveis (CRI). Isso porque a

---

<sup>7</sup> Neste ponto reside uma das maiores problemáticas: a quem cabe comprovar que a terra é devoluta, tendo em vista que a sua definição foi feita por exclusão? Há intensos debates doutrinários a respeito, que perpassam ora pelo conceito de terra devoluta e sua natureza jurídica, ora pela processualística, em razão da ação que está sendo ajuizada, seus requisitos e como é distribuído o ônus probatório. Analisaremos esses elementos na seção 3 desta dissertação.

<sup>8</sup> Alguns exemplos, citamos: Recurso Especial (REsp) 546742/RS, Relator: Ministro Jorge Scartezini, Quarta Turma, julgado em 18/11/2004, DJ 17/12/2004; REsp 736742/SC, Relator: Ministro Sidnei Beneti, Terceira Turma, julgado em 10/11/2009, DJe 23/11/2009; Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 444.178/SC, Relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 14/10/2014, DJe 20/10/2014; Recurso Especial 1549494/SC, Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13/12/2016, DJe 19/12/2016, Agravo Interno (AglIn) no Agravo em Recurso Especial (AREsp) 976150/SP, Relator: Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 18/04/2017, DJe 04/05/2017.

<sup>9</sup> No STF, temos os seguintes casos: AgR no AI 658426, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, Segunda Turma, julgado em 23/06/2015, DJe 03/08/2015; AgR no ARE 681735, Relator: Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 01/03/2016, DJe 30/03/2016.

<sup>10</sup> No referido estudo, a associação analisou 19 ações de usucapião, propostas em 2010 e 2011, que resultaram no reconhecimento de propriedade de uma área de quase 8 mil hectares em favor da Empresa Paranaense de Participações Energia S.A. Segundo a Associação, as decisões foram fundamentadas na jurisprudência majoritária dos tribunais superiores que entendem que a ausência de registro do imóvel em cartório não gera a presunção de que a terra é devoluta, pois o Estado é quem deveria provar esse caráter.

propriedade pública é anterior à formação da propriedade privada no Brasil. Assim, a propriedade privada só se constitui comprovando que foi destacada do patrimônio público através de títulos aquisitivos legítimos registrados nos livros competentes do CRI, ou seja, a situação não seria de ausência de provas de que a terra é devoluta, mas sim de existência de provas em favor do Estado. (CARDOSO et al., 2017).

Desta forma, a problemática que pretendemos responder ao final desta pesquisa é: de que forma a jurisprudência dos Tribunais Superiores Brasileiros nos casos de usucapião e discriminatórias de terras devolutas no pós-1988 repercutem na estrutura fundiária da Amazônia Legal.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

A presente pesquisa justifica-se pela sua relevância jurídica, científica, regional, social e pessoal, como meio de identificar de que forma a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), formada a partir das ações de usucapião de terras possivelmente devolutas e nas ações discriminatórias, repercute na estrutura fundiária da Amazônia Legal.

Adotamos o marco pós-1988 em razão de no referido ano ter sido promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), marcando a transição de um regime autoritário, para um regime democrático<sup>11</sup>. Além disso, a CRFB/1988 faz menção às terras devolutas, expressamente, em 6 (seis) dispositivos: ao elencar os bens da União (art. 20, II); os bens dos Estados (art. 25, IV); no capítulo sobre política agrícola e fundiária e da reforma agrária, ao dispor sobre a compatibilização da destinação de terras públicas e devolutas com a referida política (art. 188); e ao prever, no capítulo sobre meio ambiente, a indisponibilidade das terras devolutas ou arrecadadas por ações discriminatórias que sejam necessárias à proteção dos ecossistemas naturais (art. 225, § 5º).

Indiretamente, no art. 191, parágrafo único, e no art. 183 § 3º, o constituinte vedou, pela primeira vez em uma Carta Magna, a aquisição de imóveis públicos, tanto urbanos como rurais, por usucapião.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Mesmo ganhando o apelido de “Constituição Cidadã”, o que vemos hoje é uma grande discrepância entre a teoria e a prática, tendo em vista que quase 30 anos após a sua promulgação, a realidade brasileira ainda é profundamente desigual.

<sup>12</sup> A vedação trouxe à tona novas discussões, em particular a questão se a terra devoluta poderia ser classificada enquanto imóvel público.

A CRFB/1998 também foi marcada pela criação do STJ, que foi o resultado de amplos debates políticos realizados durante o século XX no Brasil. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, s.d). Antes de sua criação, as demandas que envolviam violações de dispositivos infraconstitucionais eram julgadas pelo STF, gerando uma sobrecarga ao Tribunal Superior. Assim, com a promulgação da CRFB/1988, a discussão sobre terras devolutas passou a ser de jurisdição de ambos os Tribunais.

Desse modo, após a investigação bibliográfica, percebemos que existem trabalhos pontuais desde a promulgação da CRFB/1988, dedicados a debater a vedação constitucional da usucapião de imóveis públicos. Citamos os trabalhos de Freitas (1994), Rocha (2009), Grande Junior (2011 e 2017), Santos et al. (2014) e Brito (2017).

Em outros autores, de forma a exemplificar o entendimento dos tribunais, principalmente em decisões proferidas pelos Tribunais da região Sul e Sudeste do Brasil, colacionam ementas de modo a citar o entendimento sobre o assunto, mas sem demonstrar como aquele entendimento é predominante e quais são os elementos fáticos que estão envolvidos no caso<sup>13</sup>, os quais consideramos de suma importância e que com a nova sistemática de fundamentação prevista no Código de Processo Civil Brasileiro de 2015 (CPC/2015)<sup>14</sup>, devem ser observadas não só pelos magistrados, como por todos aqueles que trabalham com decisões judiciais.

No que diz respeito à relevância pessoal, a autora desenvolve, desde 2015, estudos sobre a jurisprudência dos Tribunais Superiores especialmente sobre as terras devolutas<sup>15</sup>, e durante a pesquisa percebeu a necessidade de aprofundar a

---

<sup>13</sup> Esse fenômeno é chamado de ementismo por Edilson Pereira Nobre Junior. Para maior aprofundamento ver: SILVA, Sandoval Alves da. O ementismo e a tentativa de usurpação da função dos precedentes. *Cadernos de Informação Jurídica*, Brasília. V.3, n.2, p. 107-120, jul./dez. 2016.

<sup>14</sup> Segundo o art. 489, § 1º e incisos do CPC/2015, os juízes, desembargadores e Ministros têm o dever de fundamentar suas decisões. Desse modo, ao indicar, reproduzir ou parafrasear um ato normativo, deve explicar sua relação com a causa ou a questão decidida; se empregar conceitos jurídicos indeterminados, deve explicar o motivo concreto de sua incidência no caso; não deve invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão; deve enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador; ao invocar precedente ou enunciado de súmula, deve identificar seus fundamentos determinantes e demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos; ao deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, deve demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento. (BRASIL, 2015). Desse modo, como a pesquisa engloba o período de 1988 à 2016, há a possibilidade de encontrar decisões proferidas nessa nova sistemática.

<sup>15</sup> A pesquisa foi iniciada em junho de 2015, no projeto de pesquisa "Apuração do Remanescente da 1ª Léguas patrimonial de Belém: Identificação dos Limites da Primeira Léguas Patrimonial e de sua Afetação ao Uso Público", coordenado pela Profª Drª Luly Rodrigues da Cunha Fischer e Profº Dr. José Heder Benatti. O projeto tinha por objetivo estabelecer critérios, a partir da análise jurídica da

investigação sobre os acórdãos proferidos por esses tribunais nos casos de usucapião e discriminatórias de terras devolutas<sup>16</sup>, de modo a verificar de que forma eles repercutem nos problemas fundiários da Amazônia.

Além disso, em razão de haver entendimento sumulado no STF sobre a impossibilidade de se adquirir imóveis públicos<sup>17</sup> por usucapião e a jurisprudência do STJ se inclinar no sentido de que o ônus da prova nas ações de usucapião cabe ao poder público, não havendo uma presunção de que todo imóvel destituído de registro é devoluto, o estudo a que se propõe esta pesquisa mostra-se como um estudo inédito e relevante. A qualquer momento pode haver mudanças, que são feitas através das construções doutrinárias e legislativas, juntamente com a interpretação dos casos pelos tribunais.

Quanto à relevância social, o estudo da natureza jurídica das terras devolutas enquanto categoria fundiária e do instituto da usucapião em bens públicos é de extrema relevância no Brasil, haja vista a irregularidade fundiária que se perpetuou ao longo dos anos, desde o período colonial, e as inúmeras tentativas de grilagem de terras, de conflitos no campo, de desmatamento em áreas protegidas, de privilégios àqueles que detêm um título em detrimento daqueles que ocupam e que dão função social à terra.

---

legislação nacional e local sobre a 1ª légua patrimonial de Belém e da documentação fundiária do Municípios, para a localização dos limites da primeira légua patrimonial e das áreas públicas municipais em seu interior, de modo a permitir que a Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM) pudesse proceder a apuração de seu remanescente patrimonial.

<sup>16</sup> Verificamos que não existem estudos dedicados à investigar, a partir de uma metodologia de seleção e análise de decisões judiciais, quais são os casos existentes nos Tribunais Superiores Brasileiros, como o debate se desenvolve nesses tribunais e quais as repercussões dessas decisões na estrutura fundiária da Amazônia Legal. Identificamos que a doutrina elaborada até hoje, com raríssimas exceções, tem se preocupado em selecionar ementas para exemplificar como as Cortes têm decidido, mas sem mencionar qual é a relevância desses casos e seus elementos fáticos (Qual a espécie de usucapião que está sendo requerida? Qual a área dos imóveis pretendidos? Quem são as partes? Como os julgadores têm utilizado as decisões proferidas pelos seus tribunais e por outros tribunais para fundamentar suas decisões?). Neste sentido, José Rodrigo Rodriguez (2013a) nos faz pensar nas razões de decidir: os argumentos de que se valem o os juízes para justificar sua decisão.

<sup>17</sup> Aqui cabe diferenciar bens públicos de imóveis públicos. Bens públicos são todas as coisas materiais ou imateriais, móveis ou imóveis, cujos titulares são pessoas jurídicas de direito público, seja a União, Estados, Municípios ou o Distrito Federal. Já os imóveis públicos são espécie do gênero bens públicos, uma vez que pertencem ao patrimônio fundiário público, estando inscritos e destinados à algum uso público. Quando a Súmula nº 340 do STF dispõe que desde a vigência do Código Civil Brasileiro de 1916, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião. Os bens públicos à que a Súmula se refere são os imóveis públicos, que na classificação quanto à destinação podem ser de uso comum do povo, uso especial e dominicais.

Devemos ressaltar que a temática possui relevância não só nacional, uma vez que trata de uma categoria existente nas diferentes regiões do Brasil<sup>18</sup>, mas especialmente regional, tendo em vista os diversos conflitos que ocorrem na Amazônia em razão da apropriação de terras públicas de forma indevida. A ocupação de terras públicas de forma desordenada e a produção de títulos fraudulentos são cenas recorrentes em nossa região, o que reforça a necessidade de se debater o tema desta dissertação.

### 1.3 OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa é analisar de que forma a jurisprudência dos Tribunais Superiores Brasileiros sobre usucapião e discriminatórias de terras devolutas no pós-1988 pode repercutir na estrutura fundiária da Amazônia Legal. Para tanto, delimitamos três objetivos específicos, os quais correspondem às seções desta dissertação.

O primeiro objetivo é apresentar um histórico sobre a origem das terras devolutas no Brasil e os debates acerca do seu conceito, a discussão sobre o regime jurídico dessas terras levando em consideração o domínio público e a formação da propriedade privada no Brasil, as alterações legislativas que repercutiram na identificação dessas terras. Além disso, com enfoque na CRFB/1988, os critérios da titularidade, funcionalidade, disponibilidade, a destinação para fins de reforma agrária e proteção dos ecossistemas naturais e as discussões sobre a impossibilidade de usucapião após a promulgação da CRFB/1988.

---

<sup>18</sup> Acrescenta-se que a região Nordeste tem mais de 54 milhões de hectares de terras devolutas, sendo que deste número, a Bahia tem mais de 22 milhões de hectares, e o Piauí mais de 9 milhões de hectares. A região Sudeste por sua vez, tem um total de mais de 16 milhões de hectares de terras devolutas e entre os estados com maior presença está Minas Gerais com mais de 14 milhões de hectares. A região Sul tem mais de 9 milhões de hectares de terras devolutas e o estado do Rio Grande do Sul tem mais de 6 milhões de hectares destas terras. A região Centro-Oeste concentra por sua vez, cerca de 12 milhões de hectares das terras devolutas, e o estado de Mato Grosso sozinho tem mais de 9 milhões de hectares delas. Entre os estados esta distribuição percentual apresenta-se da seguinte forma: - menos de 10%: RO, RR, AP, TO, SP, PR, MS e GO; - entre 10 e 20%: AC, MA, ES, RJ, SC e DF; - entre 20 e 30%: AM, PA, SE, MG e RS; - entre 30 e 40%: PI, CE, RN, PB e PE; - entre 40 e 50%: AL (RODRIGUEZ, 2013b, p. 30). Além disso, Rodriguez (2013b, p. 27) esclarece que o INCRA, desde os governos militares, arrecadou e/ou discriminou nos estados da Amazônia Legal 105,8 milhões de hectares. Deste total, até o ano de 2003, haviam sido destinados 37,9 milhões de hectares, e, havia sem destinação 67,9 milhões assim distribuídos: Rondônia 4,9 milhões de hectares; Acre 6,3; Amazonas 20,9; Roraima 9,3; Pará 17,9; Amapá 0; Tocantins 1,1; Mato Grosso 5,8 e Maranhão 1,7. Todas estas terras estão "cercadas e apropriadas privadamente" por grileiros madeireiros, pecuaristas, sojeiros, etc.

O segundo objetivo consiste em examinar o instituto da usucapião, as espécies existentes no ordenamento jurídico brasileiro, seus requisitos, a importância desse instituto aos que cumprem com a função social da propriedade, o ônus da prova nessas ações e as mudanças do instituto com a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 e da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, ao dispor sobre a usucapião administrativa.

Por fim, o terceiro objetivo consiste em analisar acórdãos dos Tribunais Superiores Brasileiros sobre usucapião e discriminatória de terras devolutas, a partir de uma leitura crítica da racionalidade com base em Rodriguez (2013a) e Streck (2014; 2016), identificando os casos existentes e as especificidades da estrutura fundiária da Amazônia Legal.

#### 1.4 METODOLOGIA DE ESTUDO

No que diz respeito à metodologia, é necessário esclarecer alguns elementos essenciais para o desenvolvimento da pesquisa, quais sejam: a metodologia de abordagem, a metodologia de procedimento e as técnicas de pesquisa principal e complementares empregadas.

A metodologia de abordagem utilizada no desenvolvimento da dissertação foi através do raciocínio inicialmente dedutivo-analítico, sem que isso signifique a exclusão do raciocínio indutivo ao extrair dos acórdãos do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre usucapião e discriminatórias de terras devolutas, as repercussões na estrutura fundiária da Amazônia Legal, visto serem linhas argumentativas e formas complementares de construção do pensamento.

Quanto à metodologia de procedimento, utilizamos o monográfico e adotamos como referencial teórico obras de economistas e juristas como Ruy Cirne Lima (1954), Paulo Garcia (1958), Altir de Souza Maia (1982), Lígia Osório da Silva (2008), para tratar da origem das terras devolutas; no pós-1988 referenciamos Helio Novoa Costa (2000), José Edgard Amorim Pereira (2003) e Claudio Grande Junior (2017).

Na discussão sobre usucapião e função social da propriedade, os referenciais utilizados são Silvio Luis Ferreira da Rocha (2009), Fábio Caldas de

Araújo (2015), Cláudio Grande Junior (2011; 2017), Santos et al. (2014) e Haroldo Baptista de Brito (2017).

Para a discussão jurisprudencial, utilizamos a crítica à ausência de racionalidade das decisões das Cortes Brasileiras, de José Rodrigo Rodriguez (2013a) e a Crítica Hermenêutica do Direito, de Lenio Streck (2014).

Nesse sentido, destacamos a importância dos estudos realizados por Veçoso et al (2014) e que nos indicam caminhos para desenvolver o presente trabalho, no que diz respeito à busca em bases eletrônicas de julgados dos Tribunais Superiores Brasileiros. Isso porque o estudo do Direito com uma abordagem meramente doutrinária e dogmática baseada na hermenêutica de princípios abstratos ou na descrição da legislação positiva tem cedido espaço a pesquisas focadas em entender como os tribunais aplicam ou criam, de fato, o Direito.

No que diz respeito às repercussões para a estrutura fundiária da Amazônia Legal, adotamos os estudos de Benatti (2003; 2008), Loureiro e Pinto (2005), Benatti et al. (2006), Rodriguez (2013b), Cardoso et al (2017) e os relatórios da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Ocupação de Terras Públicas na Amazônia e o Livro branco da Grilagem de Terras.

Empregamos técnicas de pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial. No entanto, a técnica predominante será a jurisprudencial, uma vez que é a partir desta técnica que extrairemos as racionalidades encontradas para responder ao problema de pesquisa proposto. As técnicas bibliográfica e legislativa serão complementares, de modo a fornecer subsídios à discussão e enfrentar criticamente as decisões proferidas pelo STF e STJ sobre a temática.

Dessa forma, foi possível verificar de que forma os tribunais fundamentam suas decisões colegiadas, a partir de uma pesquisa empírica, analisando os casos de usucapião de terras supostamente ou comprovadamente devolutas e das ações discriminatórias que visam identificar essas terras, e a partir dos modelos identificados, verificar quais são as possíveis repercussões práticas para a estrutura fundiária da Amazônia Legal.

Cumpramos esclarecermos que a pesquisa jurisprudencial desenvolvida apresenta algumas limitações. A primeira delas é que em razão do número de acórdãos e de matérias diferenciadas encontradas na pesquisa jurisprudencial preliminar, nos limitamos à análise dos acórdãos proferidos nas ações de usucapião

e nas ações discriminatórias. Desse modo, não serão analisados os casos de desapropriação, ação de nulidade de registro e ações possessórias, que deverão ser trabalhadas em estudos futuros.

A segunda limitação decorre da primeira: não há na base eletrônica de acórdãos do STF e do STJ um critério de busca pelas ações, mas tão somente pela legislação, data de publicação, julgamento e ministros relatores. Desse modo, após a construção do banco de dados com a totalidade de acórdãos disponibilizados pelo tribunal, foi necessário realizar uma segunda triagem.

Essa triagem visava buscar, no inteiro teor dos julgados, se estes se tratavam de usucapião ou de discriminatória de terras devolutas, uma vez que há casos em que na ementa não fica claro se trata-se discriminatória ou de usucapião.

## 1.5 HIPÓTESES DE TRABALHO

Nesta pesquisa trabalhamos com duas hipóteses que serão confirmadas ou refutadas ao final deste trabalho. A primeira hipótese é de que a controvérsia quanto à natureza jurídica das terras devolutas e a tese do ônus da prova facilita a grilagem de terras no Brasil. A segunda hipótese é de que a jurisprudência dos tribunais superiores brasileiros nos casos de usucapião de terras supostamente devolutas, pode ocasionar a aquisição de latifúndios improdutivos na Amazônia Legal.

## 2 TERRAS DEVOLUTAS NO BRASIL: CONCEITUANDO UMA CATEGORIA FUNDIÁRIA DO PASSADO COM REPERCUSSÕES NO PRESENTE

Nesta seção, trataremos sobre os debates acerca da conceituação da categoria fundiária terra devoluta no Brasil, adotando como marco inicial as discussões no período colonial, a entrada em vigor da Lei de Terras do Império de 1850, bem como verificando os debates que se desenvolveram nas Constituições anteriores à 1988, para ao final, verificar como a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) se tornou um novo marco para a discussão sobre a categoria fundiária aqui estudada.

### 2.1 O QUE SÃO TERRAS DEVOLUTAS? UM DEBATE SOBRE O CONCEITO

Ruy Cirne Lima (1954) leciona que a história territorial do Brasil começa em Portugal. É na história das suas instituições territoriais, dentre as quais estão as sesmarias<sup>19</sup> – tronco que se ramificou a nossa propriedade imóvel – estão as origens do regime de terras do Brasil. Nesse sentido, todas as terras brasileiras, à época do “descobrimento”, foram adquiridas pela Coroa Portuguesa, em razão do denominado Direito de Conquista, sendo originariamente públicas.

A doutrina se coaduna neste sentido: Lima (1954), Garcia (1958), Nascimento (1985), Maia (1978) Benatti (2003), Pereira (2003), Silva (2008), Gasparini (2009), Grande Junior (2011; 2017), Rodriguez (2013b), Santos et al. (2014), Mello (2014) Marques (2015), Martins (2015), Rocha et al. (2015), Meirelles (2016) e Di Pietro (2017) são alguns dos tantos nomes da literatura jurídica que reconhecem a origem pública das terras brasileiras.

Ademais, antes da descoberta, as terras pertenciam aos indígenas, mas após 1500, viraram terras da Coroa, uma vez que Portugal adotava uma política

---

<sup>19</sup> Sesmarias eram concessões de glebas de terras divididas, as quais eram repartidas entre os agricultores e ficavam sujeitas ao pagamento de uma renda consistente na sexta parte dos frutos. Em Portugal, os funcionários que faziam a distribuição dessas glebas eram os sesmeiros (GARCIA, 1954), já no Brasil o sesmeiro era o que recebia a carta de sesmaria. Além disso, segundo Garcia (1954), antes de 1850 imperavam os avisos, dispoendo sobre a propriedade, as resoluções administrativas, os forais e o texto das Ordenações. Não havia uma legislação aprofundada e mais sistemática sobre terras no Brasil.

mercantilista<sup>20</sup>, e todas as terras que por eles fossem descobertas, pertenciam à Coroa Portuguesa.<sup>21</sup>

No contexto colonial, a Coroa tinha a prática de conceder sesmarias à particulares que desejassem explorá-las, ressaltando que não era qualquer pessoa que poderia recebê-las. Elas eram concedidas àqueles que tinham posses, dinheiro suficientes para dar início aos grandes empreendimentos capitalistas, com destaque às grandes monoculturas movidas a trabalho escravo. (GRANDE JUNIOR, 2011)

Devido à extensão do território brasileiro, uma das características das terras coloniais, diferentemente das terras europeias, era o fato de serem vagas, não apropriadas, sem senhorio nem dono de espécie alguma, habitadas apenas pelos indígenas, que não conheciam a propriedade. Segundo Lígia Osório da Silva (2008) foi esse elemento das novas terras o responsável pela distorção do sentido original de um dos temas centrais do sistema sesmarial português, ou seja, o significado da expressão terras devolutas.

O sentido original do termo era devolvido ao senhor original, ou seja, terra doada ou apropriada que, não sendo aproveitada, retornava à Coroa Portuguesa. Com o passar do tempo, as cartas de doação passaram a chamar toda e qualquer terra desocupada, não aproveitada, vaga, de devoluta, o que ainda gera dúvidas sobre qual o sentido de devoluto que são adotados nesses documentos. (SILVA, 2008)

---

<sup>20</sup> Devemos ressaltar que a tese de Loureiro e Assy (2015) reforça que a Escola Ibérica da Paz, nos séculos XVI e XVII, se apresentava na defesa dos direitos dos povos indígenas do Novo Mundo. Graças à perspectiva do direito natural e das gentes, os povos indígenas eram considerados pelos autores ibéricos como comunidades humanas livres e soberanas que, como qualquer outro reino cristão, tinham o direito de se autogovernar e dispor de suas terras. No Brasil, Carneiro da Cunha (1987, p.11) explica que “a legislação colonial portuguesa e a legislação brasileira sempre reconheceram o direito originário dos índios às suas terras. Esse direito é independente da tutela – mais tardia – que visou assistir os índios e é independente também do estado mais ou menos “tradicional” das culturas indígenas.” No entanto, apesar de todas as constituições brasileiras desde 1934, garantirem aos indígenas a posse das terras que tradicionalmente ocupam, através do instituto do indigenato, Carneiro da Cunha (1987, p. 12) reforça que “entre a legislação e a prática, há frequentemente um abismo, tanto maior quanto mais fraco politicamente for o segmento da população envolvida. Apesar da legislação favorável, os índios foram, ao longo dos séculos, escravizados, mortos e espoliados de suas terras. [...] Para assegurar os direitos de uma população indefesa, é necessária uma legislação forte, sem ambiguidades, que não abra exceções, que não possa ser distorcida, e com instrumentos eficazes que a implementem.”

<sup>21</sup> No entanto, esse entendimento, apesar de predominante não é unânime. Borges (1976) considera que desde a promulgação da Lei de Terras de 1850, a presunção da dominialidade pública não resultava da lei, e sim da medição e discriminação das terras, decorrentes de processo administrativo regular. Além disso, verificamos que há autores, como Pontes de Miranda (1983) e José Cretella Junior (1993) que admitiam a existência de terras *nullius*, ou seja, terras de ninguém.

Outro elemento importante a ser considerado é que, como os sesmeiros não demarcavam suas terras, as autoridades coloniais continuaram a conceder sesmarias em terras que já estavam ocupadas. Além disso, o tamanho das sesmarias continuou a ser desmesurado, bem como das posses, e não havia nenhuma informação sobre a quantidade de terras apropriadas (SILVA, 2008).

Foi a Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850 – Lei de Terras, durante o regime imperial, que trouxe pela primeira vez uma definição de terras devolutas. No entanto, o legislador utilizou-se de uma técnica um tanto confusa, ao conceituar a categoria fundiária por exclusão.

Dessa forma, a lei enumerou as terras devolutas como aquelas que não estavam sob nenhum uso público nacional, provincial, ou municipal; que não se achassem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem foram 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; que não se achassem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, mesmo incursas em comisso, foram revalidadas pela Lei de Terras e as que não se achassem ocupadas por poses, que mesmo não se fundando em título legal, foram legitimadas pela Lei nº 601 de 1850. (BRASIL, 1850)

Trata-se do artigo mais importante da lei, tendo em vista que ele continua sendo utilizado, inclusive pelas leis estaduais, as quais fazem remissão a ele quando conceituam terra devoluta (GARCIA, 1958). Além disso, foi através da referida lei que houve a tentativa de implementação de uma política de terras que realizasse a necessária conversão do regime sesmarial em propriedade plena privada, proibindo a transferência gratuita de terras públicas e legitimando as posses já formadas (TRECCANI, 2006).

Devido a sua importância, a Lei de Terras de 1850 foi alvo de críticas. Holston (2013) explica que a referida lei entrou para a história como uma acomodação mais ou menos apática dos interesses contraditórios na reforma agrária e trabalhista. A Lei trouxe um arcabouço de conceitos, estratégias, cláusulas, contradições e consequências que estruturaram a organização e o acesso à propriedade fundiária no Brasil, diretamente, nos quarenta anos seguintes e indiretamente até os dias atuais.

Holston (2013, p. 182) também reforça que “embora a lei de 1850 tenha sido aplicada até 1891, não há dúvida de que foi um retumbante fracasso em quase

todos os seus objetivos para regular a posse da terra, financiar a imigração por meio de vendas de terras, fornecer imigrantes para as lavouras, abrir o território brasileiro para uso produtivo, instituir um regime seguro de propriedade da terra, impedir a invasão de terras públicas e aumentar a autoridade do Estado.

O Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, que regulamentou a execução da Lei de Terras de 1850, dispunha quais as atividades a serem desenvolvidas pela Repartição Geral de Terras e como deveria ser feita a medição das terras públicas, mas a extensão territorial do país, a falta de técnicos para realizar os trabalhos, a insuficiência de pessoal habilitado, o desinteresse de se identificar as terras devolutas fez com que o problema da propriedade territorial pública permanecesse sem solução no Brasil. (PEREIRA, 2003).

As terras devolutas, estando de posse do governo brasileiro, poderiam ser comercializadas para a ocupação e a exploração de particulares. Porém, a Lei de Terras de 1850 também determinava que fossem reservadas das terras devolutas aquelas necessárias para a colonização e ao aldeamento indígena. Em outras palavras, as terras necessárias para a ocupação indígena não deveriam ser consideradas devolutas, devendo ser reservadas pelo Estado para o estabelecimento dos indígenas.<sup>22</sup>

A referida lei também criou uma categoria fundiária importante, a faixa de fronteira. Em 1850, a faixa era de 10 léguas (66 quilômetros de largura)<sup>23</sup>, e o Poder Público poderia conceder gratuitamente os imóveis nela existentes<sup>24</sup> (ROCHA et al, 2015). Tratava-se de uma exceção à regra de aquisição de terras devolutas unicamente pela compra.

A Lei de Terras de 1850 veio reforçar a regulamentação para que as terras devolutas fossem identificadas. O art. 10 dispunha que o governo proveria o modo

---

<sup>22</sup> Conforme dispõe o art. 12 da Lei de Terras do Império. Todavia, a interpretação muitas vezes dada era de que a Lei de Terras equiparou as terras devolutas às terras ocupadas e a serem reservadas para os povos indígenas. Esta interpretação equivocada foi especialmente utilizada pelos governos das províncias, para os quais o interesse maior era a ocupação das terras por exploradores particulares. (INGLEZ DE SOUSA, 2012)

<sup>23</sup> No entanto, com as mudanças legislativas ao longo dos anos houve a expansão da faixa de fronteira, que atualmente está estabelecida em 150 km de largura, mas o domínio da União sobre as terras devolutas nesta faixa não se expandiu de forma paralela. Ver Caramês, Olívio e Fischer (2017).

<sup>24</sup> Caramês, Olívio e Fischer (2017) verificaram que em razão de sua grande extensão territorial, o Brasil viu-se forçado a exercer vigilância severa em seus limites, resultando em colônias militares e postos de observação desde a época imperial. Segundo as autoras, também é nas fronteiras onde mais se faz sentir a influência estrangeira desnacionalizante, motivo pelo qual se buscou incrementar os usos e costumes pátrios na zona de fronteira, visando à defesa do país pelo incremento da população e cultura das fronteiras.

prático de extremar o domínio público do particular, segundo as regras estabelecidas, incumbindo a sua execução as autoridades que julgasse mais convenientes, ou a comissários especiais, os quais procederiam administrativamente, fazendo decidir por árbitros as questões e dúvidas de fato, e dando de suas próprias decisões recurso para o Presidente da Província, do qual o haveria também para o Governo. Rocha et al. (2015) explicam que esse dispositivo existia para facilitar futuras concessões e evitar conflitos, mas nunca foi posto em prática.

Dessa forma, o Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, que mandou executar a Lei de Terras, também estabeleceu formalidades para o requerimento de venda de terras devolutas, dentre eles a apresentação dos mapas da medição e demarcação e seus respectivos memoriais. No entanto, isso não impossibilitou a alienação de milhares de glebas, sem prévia discriminação.

Neste sentido, Holston (2013) observa que com a Lei de Terras de 1850 e seu regulamento de 1854, o Estado passou a reivindicar direitos exclusivos sobre terras vazias e devolvidas, que ao serem discriminadas e categorizadas como tais, se tornavam parte do seu domínio público. Essas terras só poderiam ser alienadas através de um ato de lei administrativa pública que gerava um título que seria registrado na Repartição Geral das Terras Públicas.

As declarações de posse de terras escritas em registros locais não conferiam direitos de propriedade. Desse modo, a Lei de Terras de 1850 já dispunha que todos os posseiros levassem a registro as dimensões de suas posses na paróquia local, ordenando que esses registros se juntassem em um Registro do Vigário Nacional. Apesar de ter um objetivo informacional, o padre da paróquia era obrigado a registrar as declarações e não haviam meios de confirmá-las.

No que diz respeito ao conceito de terras devolutas é necessário retomar a discussão sobre bens públicos, domínio eminente e domínio patrimonial. O conceito de domínio eminente nos remete à um legado do Estado absolutista, traduzindo-se num domínio abstrato do Estado sobre todas as coisas contidas no território, decorrendo diretamente da soberania, do poder do Estado.

Marques Neto (2009) discorre que existem três dimensões distintas de patrimonialidade: 1) o patrimônio nacional, formado por todos os ativos que possuem valor para a coletividade no âmbito nacional, independentemente de pertencerem ou não ao domínio de entes públicos; 2) o patrimônio público, que corresponde a todos

os ativos economicamente valoráveis – bens, direitos e receitas – integrantes do domínio dos entes públicos, e 3) os bens públicos, objetos que têm valor econômico atribuíveis aos entes públicos, não incluídas as receitas públicas.

Com o advento do Estado moderno, edificou-se o que hoje entendemos por patrimônio público, uma vez que o aspecto dominial foi agregado ao aspecto finalístico dos bens públicos, surgindo a ideia de divisão do patrimônio público e privado. Essa separação se deu com a separação do patrimônio pessoal do soberano do patrimônio comum de toda a gente, bem como com a construção da figura do Estado como um ente dotado de personalidade jurídica própria. (MARQUES NETO, 2009)

Desse modo, o Estado surge como novo proprietário, assumindo a posição de dono dos bens públicos. No entanto, o Brasil foi marcado por um processo peculiar de constituição do patrimônio público: devido às extensões territoriais, a regra foi de apropriação privada dos bens originalmente públicos, e, no momento da constituição do Estado Nacional, passaram a integrar o domínio nacional os bens remanescentes da apropriação privada, por exemplo, as terras devolutas. Acontece que, com a afirmação do Estado brasileiro, não havia uma preocupação central de delimitar o que era o patrimônio público, e o direito público não se debruçou sobre o tema, o que passou a ser tratado pelo Direito Civil e pela sua ótica. (MARQUES NETO, 2009).

Esse tratamento entre o direito civil o direito administrativo e posteriormente pelo direito agrário, gerou algumas confusões conceituais. Altir de Souza Maia reforça que no período imperial o conceito predominante era de que as terras devolutas eram aquelas sem aproveitamento, desocupadas, bem como as terras que caíram em comisso e foram devolvidas à Corôa. Já na República, chegou-se a definição atual de que “terras devolutas são aquelas que, não estando aplicadas a nenhum uso público federal, estadual ou municipal, também não se incorporaram ao patrimônio privado por qualquer título legítimo” (MAIA, 1982, p. 19)

Segundo Maia (1982) a ocupação não desnatura a conceituação. No império, a ocupação rarefeita aconselhava prestigiar de tal maneira a posse, que nem mesmo se considerava devoluta a terra ocupada. Já nos tempos modernos, a ocupação foi de tal maneira se distendendo e proliferando que, se prevalecesse a aquisição do domínio pela simples ocupação, boa parte do território brasileiro passaria às mãos particulares, sem qualquer remuneração ao Tesouro Nacional.

Helio Novoa da Costa (2000) entende que existe uma flagrante divergência conceitual e que é impossível formular um conceito científico para a referida categoria. Para o autor, não existe fundamentação jurídica, assentamento legal, tratamento sistemático das terras devolutas, tendo em vista que a sua definição, pela Lei de Terras de 1850, adotou o método enumerativo excludente: simplesmente foram arroladas as terras devolutas, que hoje compreendem todas aquelas que, não sendo privadas, pertencentes, pois, ao domínio público de qualquer ente estatal, não estão sendo utilizadas nem destinadas a fim público específico.

Neste sentido, Costa (2000) relata que a história legislativa do instituto aponta duas noções: 1) uma noção primitiva, de terras devolvidas, por terem sido dadas em sesmaria e que, ao caírem em comisso, são retomadas à Coroa, bem como seriam terras desocupadas, vagas; e 2) uma noção atual, que conceitua terras devolutas conforme a Lei de Terras de 1850 e o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.

No que diz respeito à noção primitiva, Costa (2000, p. 89) afirma que:

O ordenamento reinol e também o imperial, adotavam o conceito de terras desocupadas, realengas, ou seja, aquelas que foram abandonadas por seus detentores, quer pela não-exploração, quer pelo abandono propriamente dito, e por conseguinte, devolvidas à Coroa. Saliente-se, contudo, que as terras devolutas não se confundem com terrenos abandonados por falta de herdeiros (bem vagos).

Costa (2000) aponta que com a República esta concepção primitiva foi sendo paulatinamente abrandada até a concepção atual, a qual veremos adiante. Segundo o autor, a confusão conceitual ficou ainda maior com as peculiaridades verificadas pelas diversas legislações estaduais, após o advento da Constituição Republicana de 1891.

Já a noção atual de terras devolutas se refere àquelas terras que não foram legitimamente incorporadas ao patrimônio privado, e não estão aplicadas ao uso público da União, Estados e Municípios, como dispõe a Lei de Terras de 1850 e o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que trata sobre as terras devolutas federais (NASCIMENTO, 1985).

No entanto, Carlos Frederico Marés (2003, p. 70), vai além e apresenta uma crítica a quem eram os beneficiados por essas terras:

Terras devolutas passaram a ser não as desocupadas, como ensina alguns manuais e dicionários, mas as legalmente não adquiridas. É um conceito jurídico e não físico ou social. Não quer dizer terra desocupada, mas terra sem direito de propriedade definido, é um conceito, uma abstração, uma invenção jurídica. A mera ocupação de fato não gerava domínio jurídico, que exigia o título do Estado, ou o reconhecimento, pelo Estado, de um título anterior, ou, ainda o uso público. Ainda que a terra estivesse ocupada por trabalhadores, índios, quilombolas, pescadores, produtores de subsistência, ou qualquer outro sem o beneplácito do Estado, não perdia sua qualidade jurídica de devoluta. [...] Enquanto as sesmarias reforma o caráter de fato, próximo à posse, as concessões de terras devolutas têm um caráter de direito abstrato, independentemente da existência da ocupação pré existente, seja de índios, afro-descendentes ou brancos pobres. Exatamente aqui reside a pouco sutil maldade do sistema: o que recebe a concessão, não necessitava sequer conhecer a terra, nem mesmo demarca-la; escolhia a terra correspondente quando quisesse e passava a ter o direito de retirar dela todos os que ali viviam, porque a situação dos não beneficiários passava a ser ilegal. Para “limpar” poder usar sua própria força ou a chamada força pública, isto é, a polícia do Estado, como até hoje ocorre.

A Constituição da República do Brasil de 1891 (CRB/1891) foi um marco de transição no que diz respeito às terras devolutas no constitucionalismo brasileiro. A elaboração desta carta política foi feita com base na forma federativa de Estado e no sistema presidencialista de governo. Essa forma federalista acabou transferindo parcela do patrimônio nacional aos Estados-membros recém-criados.

Nesse contexto, passaram a pertencer aos Estados as terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção que fosse indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais (BRASIL, 1989). Desse modo, podemos perceber que foi a CRB/1891 que fez a primeira referência nas terras devolutas enquanto bens públicos quanto à sua titularidade e quanto à sua destinação.

Posteriormente, alguns Estados transferiram para os municípios parte das terras devolutas, ora por meio de doações, ora através de leis (BORGES, 1976). Mas é importante frisarmos que cada Estado tinha autonomia para criar suas leis e decidir como as terras devolutas iam ser incorporadas à propriedade particular. Junqueira (1942 apud Costa, 2000) reforça que o art. 64 da Constituição Federal de 1891 não alienou, em seu sentido rigorosamente técnico, as terras ainda devolutas, da Nação para os Estados. O que houve foi apenas uma substituição de órgãos

políticos destinados ao exercício de funções de apuração, administração e alienação das terras devolutas.<sup>25</sup>

Segundo Souza Filho (2012), quando as terras devolutas foram transferidas pela CRB/1891 aos Estados, as oligarquias locais passaram a distribuí-las entre si, atropelando direitos de possuidores que esperavam em vão a burocracia do Império para receber um título de domínio. Pelo menos duas guerras santas (Canudos e Contestado) surgiram no contexto da questão agrária e o desalojo de posseiros, fortemente misturados com o messianismo. A República, escondendo o verdadeiro caráter das revoltas, considerou estas guerras como limpeza republicana e os próprios revoltosos se consideraram monarquistas.

Essa mesma intolerância, em muitos lugares, se registrou contra os índios, pois “muitas terras indígenas foram consideradas devolutas e tituladas a favor dos aventureiros, grileiros ou simplesmente políticos gananciosos que logo transferiam para os grileiros e aventureiros” (SOUZA FILHO, 2012, p. 133).

Acontece que o fato da CRB/1891 não fazer menção expressa aos povos indígenas na transferência das terras aos Estados-membros, acabou perdurando a interpretação segundo a qual teriam essas terras sido transferidas para os Estados (MACEDO, 2009) e conseqüentemente, estes poderiam concedê-las aos particulares. Além disso, a política descentralizadora levou à transferência do tratamento da problemática territorial indígena para o controle dos Estados e posteriormente, ao controle da União.

Na égide da CRB/1891, entrou em vigor o primeiro Código Civil Brasileiro de 1916 (CCB/1916) e com ele, muitas discussões sobrevieram. Segundo Mattos Neto (2008) o CCB/1916 teve orientação do Código Napoleônico de 1804 e do Projeto de Código Civil de Teixeira de Freitas, pautando-se ideologicamente em princípios privatísticos, liberais e individualistas, que entoaram harmonicamente com os objetivos da classe latifundiária da época.

Essa mentalidade repercutiu na discussão sobre bens públicos. Isso porque, a partir dele começou uma longa trajetória de desconstrução de uma antiga cultura

---

<sup>25</sup> Nesse período de transição, a regulamentação inicial no Estado do Pará foi feita pelo Decreto nº 410, de 08 de outubro de 1891, o qual regulou a alienação das terras devolutas situadas dentro dos limites do Estado, estipulando os requisitos para revalidação de sesmarias e para a legitimação das posses mansas e pacíficas. Além disso, no caso do Pará, Rodriguez (2013b) aponta o papel peculiar e central desempenhado pelo título de posse no ordenamento jurídico e na política fundiária estadual: não só foi o título utilizado por mais tempo (de 1891 a 1995), mas também o mais utilizado: cerca de cinquenta a sessenta mil.

jurídica: a possibilidade de ocorrer a prescrição aquisitiva sobre certos bens estatais. Nesse período, prevalecia na doutrina jurídica pátria o entendimento de que somente as coisas de uso público eram imprescritíveis, podendo os bens meramente patrimoniais do Estado ser adquiridos por prescrição.<sup>26</sup>

No entanto, apesar do debate ter sido acirrado na discussão e votação do CCB/1916 não foi o que a versão final do Código, em seu art. 66, dispôs. No referido artigo, realizaram uma divisão tripartite dos bens públicos, crucial aos debates que continuaram no que diz respeito à possibilidade de usucapião e conseqüentemente, na discussão sobre o conceito de terras devolutas: os bens de uso comum do povo, os bens de uso especial e os bens dominicais. Nesta última classificação de bens estariam incluídas as terras devolutas.<sup>27</sup>

O art. 67 do CCB/1916 dividiu a doutrina e a jurisprudência em duas vertentes. A primeira era fundamentada no fato de que a imprescritibilidade emanava da inalienabilidade, e a segunda se baseava no fato de que a lei supracitada não trouxe novidades sobre prescrição de bens públicos. (GARCIA, 1958)

Segundo Claudio Grande Junior (2017, p. 19) a proibição da usucapião sobre todas as espécies de bens públicos no referido Código foi uma opção política, alicerçada em razões econômicas. O autor observa que à primeira vista, pode parecer uma nobre intenção de salvaguardar o patrimônio público, como ocorre até hoje, no entanto:

Há quem defenda, como o Professor Marés (2003, p. 66-79), se tratar de uma política para impedir o acesso da propriedade da terra aos trabalhadores rurais, na maior parte imigrantes e escravos libertos, a fim de que continuassem economicamente oprimidos e, por consequência, sem

<sup>26</sup> Segundo Benatti (2003, p. 87) “os mais ilustres juristas, tanto do período monárquico como do republicano, tinham o entendimento de que as terras devolutas podiam ser usucapidas, como Teixeira de Freitas, Carlos de Carvalho, Joaquim Ribas, Lafayette Rodrigues Pereira, Francisco Morato, Azevedo Marques, Rodrigo Otávio, Prudente de Moraes Filho, Mário de Assis Moura, Costa Manso e Rui Barbosa. (SILVA, 1996, p. 329). Pode-se dizer que a polêmica sobre a possibilidade de usucapir ou não as terras devolutas continuam até os nossos dias atuais”. Voltaremos à essa discussão ao final desta seção, ao tratar sobre a vedação de usucapião de imóveis públicos na CRFB/1988.

<sup>27</sup> A doutrina administrativa classifica os bens públicos quanto à titularidade, que podem ser federais, estaduais, distritais e municipais; quanto à destinação podendo ser bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais. A noção de bens dominicais é residual, tendo em vista que nessa categoria se situam todos os bens que não se caracterizam como de uso comum do povo ou de uso especial. Portanto, se o bem serve ao uso público em geral, ou se se presta à consecução das atividades administrativas, não será entendido enquanto dominical. Desse modo, as terras devolutas poderiam ser, quanto à titularidade, bens públicos federais, estaduais ou municipais, conforme o caso, e quanto à destinação, bens públicos dominicais disponíveis.

opções de sobrevivência, a não ser trabalhar para os grandes fazendeiros sob condições aviltantes.

Desse modo, as terras devolutas eram classificadas pela doutrina enquanto bens patrimoniais do Estado ou de seu domínio privado. Admitir a usucapião das terras devolutas seria permitir a livre aquisição de terras por quem quer que tivesse forças para nelas permanecer por longos períodos de tempo. E a propriedade proporcionaria uma segurança à pessoa, por não ter que ficar continuamente prestando contas ao chefe da região. Isso poderia significar o fim do mandonismo local, o que também não interessava ao governo federal, viciado na política dos governadores. (GRANDE JUNIOR, 2017)

No entanto, Paulo Garcia (1958, p. 155) leciona que “comumente, encontramos opiniões sustentando que devolutas são as terras que retornaram ao patrimônio da Coroa Portuguesa, após a extinção do regime de concessão de capitanias”. No entanto, isso não reflete a realidade, tendo em vista que nem todas as terras do Brasil-Colônia foram objeto de concessão aos donatários das Capitanias. Essas capitanias eram delimitadas e o número delas abrangeu apenas um limitado e restrito pedaço do solo brasileiro.

Além disso, Garcia (1958) nos relembra que o Brasil ainda adquiriu territórios após a cessação do regime das capitanias. E essas novas terras que passaram a integrar a extensão do solo pátrio, inclusive as que compõem hoje o território do Acre, não poderiam ser tidas como devolutas, pois que não foram, em época alguma, devolvidas à Coroa Portuguesa.

## 2.2 CONSTITUIÇÕES PÓS-1891 E A TENTATIVA DE REFORMA AGRÁRIA

Segundo Grande Junior (2017), a Constituição de 1934 abriu a possibilidade de usucapião agrária *pro labore* de terras públicas, conforme previsto no art. 125, e que este foi mantido nas constituições seguintes. Entretanto, Pereira (2003) ressalta que o referido dispositivo possibilitava que todo brasileiro que não fosse proprietário rural ou urbano, que ocupasse por 10 anos contínuos sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra de 10 hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e fazendo dessa terra sua morada, adquiria o domínio do

solo, mediante sentença declaratória devidamente transcrita, sendo silente com relação às terras públicas.

Além disso, a referida Constituição estabeleceu o limite de concessão de terras de superfície até 10.000 hectares. Acima desse limite, deveria ser feita sempre com a autorização do Senado. (BRASIL, 1934, art. 130) O limite se manteve na Constituição de 1937, e em casos de concessão de terras de área superior à 10.000ha (dez mil hectares), seria necessária autorização do Conselho Federal (BRASIL, 1937, art. 155).

A Carta de 1937, que resultou do golpe de Estado perpetrado por Getúlio Vargas, tornou precária a vigência da Constituição anterior. Pereira (2003) verifica que a autonomia dos Estados-membros para cuidarem dos seus bens foi vedada ao submetê-los às restrições impostas por lei no que diz respeito às terras e aos imóveis da União, onde os Estados e os Municípios dependiam de licença do Poder Executivo central para alienarem suas terras, inclusive as devolutas, com área superior à 500 (quinhentos) hectares<sup>28</sup>.

Desse modo, quanto mais livre para regular o exercício e definir o conteúdo e os limites do direito de propriedade, o legislador infraconstitucional também não se via obrigado a respeitar a subordinação mínima da propriedade à sua função social. O regime, portanto, assegurou poderes bastantes para implantar a política agrária que lhes atendessem aos interesses políticos. (PEREIRA, 2003)

A Constituição de 1946, relativamente ao domínio público, afastou-se das disposições dos textos de 1934 e 1937, que mantinham no patrimônio da União os bens que já lhe pertenciam, e retomou a fórmula de 1891, ao estabelecer que se inclui entre os bens federais “a porção de terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, as fortificações, construções militares e estradas de ferro”. (BRASIL, 1946, art. 34, II)

Além disso, em 1946 a Constituição dispôs, em seu art. 156, § 3º, que a lei facilitaria a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras pública. Para tanto, todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupasse, por 10 (dez) anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra não superior a 25 (vinte e cinco) hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele sua

---

<sup>28</sup> Conforme o art. 35, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939, que dispõe sobre a administração pública dos Estados e dos Municípios.

morada, adquiriria a propriedade, mediante sentença declaratória devidamente transcrita. (BRASIL, 1946)

Ainda em 1946, adveio o Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, adotando o método da exclusão para regular as terras devolutas da União. O art. 1º da referida lei dispõe entre os bens imóveis da União, a porção de terras devolutas que for indispensável para a defesa da fronteira, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais. No art. 5º, também reforça que 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, sob determinadas condições.<sup>29</sup>

No entanto, Rocha et al. (2015) destacam que na década de 1950, as organizações de trabalhadores se fortaleceram e em 1960, no Rio Grande do Sul, apresentaram propostas concretas de reformas sociais, especialmente no que diz respeito à reforma agrária.

Neste período, não só no Brasil, mas em toda a América Latina, o sistema latifundiário estava em crise, possibilitando a ocorrência de mudanças radicais, não só à nível econômico, como também político. No Brasil, o governo de João Goulart assumiu algumas das bandeiras dos trabalhadores rurais, chegando a regulamentar os casos de desapropriação por interesse social. Este fato foi um dos fatores que ensejou o golpe militar de 1964.

Foi o primeiro governo militar de Humberto de Alencar Castelo Branco que se muniu de instrumentos jurídicos indispensáveis para concretizar a reforma agrária. Uma das medidas mais importantes, segundo Rocha et al. (2015), foi a Emenda Constitucional nº 10 de 9 de novembro de 1964, de iniciativa do executivo, que introduziu a possibilidade de promover a desapropriação de propriedade territorial rural. Poucos dias depois foi aprovada a Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964 – Estatuto da Terra.

---

<sup>29</sup> As condições são as seguintes: a) pela Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais; b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados; c) em virtude de lei ou concessão emanada de governo estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites; d) em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada; e) por se acharem em posse contínua e incontestada com justo título e boa-fé, por termo superior a 20 (vinte) anos; f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa-fé; g) por força de sentença declaratória proferida nos termos do art. 148 da Constituição Federal, de 10 de novembro de 1937.

Com o Estatuto da Terra, o Direito Agrário ganhou uma ênfase especial como instrumento de modificação da injusta estrutura agrária com predomínio de latifúndios que se consolidou ao longo dos séculos. A lei trouxe as definições da Reforma Agrária e Política Agrícola, os requisitos essenciais para que uma propriedade cumpra com a sua função social. Para Rocha et al. (2015), o Estatuto atacou os latifúndios, prevendo impostos progressivos àqueles que concentravam propriedades ou a destinavam à fins especulativos.

Entretanto, Mattos Neto (2008) reforça que apesar do espírito da lei ser voltado à reforma agrária, na prática não tem cumprido seus fins satisfatoriamente.

Para os fins do Estatuto, são terras públicas as de propriedade da União, que não tenham outra destinação específica; as reservadas pelo Poder Público para serviços ou obras de qualquer natureza, ressalvadas as pertinentes à segurança nacional, desde que o órgão competente considere sua utilização econômica compatível com a atividade principal, sob a forma de exploração agrícola; e as devolutas da União, dos Estados e dos Municípios. (BRASIL, 1964). Mas como podemos identificar quais são as terras devolutas de cada ente federativo para posteriormente destiná-las?

Para que o Poder Público possa alienar ou conceder porções de terras devolutas com segurança, é preciso que este saiba quais áreas efetivamente pertencem ao seu patrimônio. A identificação técnica dessas terras se faz por um procedimento denominado discriminação, no entanto, veremos de forma mais detalhada o instrumento da discriminatória no item 2.3 desta dissertação.

Em 1964, a Emenda Constitucional (EC) nº 10 de 9 de novembro, sob a égide do regime militar, deu nova redação ao art. 156, § 2º, da Constituição de 1946, ao dispor que “sem prévia autorização do Senado Federal, não se fará qualquer alienação ou concessão de terras públicas, com área superior à 3.000,0000 (três mil hectares), salvo se tratar de execução de planos de colonização aprovados pelo governo federal”.

O § 3º do referido dispositivo também foi alterado pela EC nº 10, de modo a ampliar a área de aquisição da propriedade prevista no art. 125 da Constituição de 1934, de 25 (vinte e cinco) para até 100 (cem) hectares, devendo o imóvel ser caracterizado como suficiente para assegurar ao lavrador e sua família condições de subsistência e progresso econômico, segundo os sistemas agrícolas regionais. (BRASIL, 1964)

Pereira (2003) considera que as alterações podem ser melhor compreendidas se levarmos em consideração que a EC nº 10 surgiu para viabilizar uma política de reforma agrária. No entanto, também há outro condicionamento imposto às concessões de terras em geral, incluídas as devolutas federais e estaduais e eventualmente as municipais: a criação do Conselho de Segurança Nacional (CSN).

O limite de concessão de terras públicas até 3.000 hectares sem a autorização do Senado se manteve na Constituição de 1967 e em 1969. Além disso, dispôs sobre a porção de terras devolutas indispensável à defesa nacional ou essencial ao seu desenvolvimento econômico, as quais são bens da União.

Do período colonial ao republicano, podemos dizer que há divergência de entendimentos, principalmente doutrinários, acerca do que são terras devolutas. Borges (1976, p. 15) conceitua terras devolutas enquanto “terras do domínio privado do Estado que não têm divisas certas, não são determinadas na quantidade, nem jamais foram medidas e demarcadas”.

Em 1982, quando Maia publicou seu Curso de Direito Agrário, o agrarista chegou à seguinte conclusão:

As terras devolutas, no passado como no presente, constituem um patrimônio em contínua desagregação. Deixam o patrimônio público, onde geralmente nada produzem, para incorporarem-se ao patrimônio privado, onde passam a desempenhar a função social que lhes é inerente. Por isso mesmo, o futuro bacharel, que estiver estudando hoje, possivelmente só tratará, no ano 2.000, de terras devolutas, como uma preciosidade histórica. Mas que são, afinal, as terras devolutas? Já é tempo de defini-las, localizá-las, discriminá-las e dar-lhes destinação. (MAIA, 1982, p. 18)

Hoje, percebemos que a hipótese à que Maia (1982) chegou não foi confirmada: mais de 30 anos depois de sua obra ser publicada, ainda persiste a dificuldade em identificar as terras devolutas, localizá-las, discriminá-las, para então dar-lhes destinação, caracterizando, até hoje, insegurança jurídica em razão da falta de definição da propriedade fundiária.

Portanto, verificamos até aqui, que mesmo com a necessidade de identificar quais eram as terras públicas e quais estavam sob o domínio privado desde o século XIX, o cenário é que as medidas tomadas não foram suficientes para evitar a existências nos dias atuais de glebas mal descritas, imprecisas, sobrepostas,

deslocadas e algumas não identificáveis, favorecendo a formação de conflitos judicializáveis que, por sua vez, encontraram novos obstáculos no próprio judiciário.

### 2.3 PROCEDIMENTO DISCRIMINATÓRIO DE TERRAS DEVOLUTAS

Para que o Poder Público possa alienar ou conceder porções de terras devolutas, é preciso que este saiba quais áreas efetivamente pertencem ao seu patrimônio. A identificação técnica dessas terras se faz por um procedimento denominado discriminação, que segundo Pereira (2003) é a única forma de saber se uma determinada área é ou não devoluta.<sup>30</sup>

Discriminar para o Direito Agrário significa separar as terras públicas das particulares e pode ser realizada administrativa ou judicialmente. A primeira previsão legal do processo discriminatório ocorreu na Lei de Terras de 1850, ao dispor no art. 10 que o poder público proveria o modo de extremar o domínio público do particular, incumbindo a sua execução às autoridades que julgasse mais convenientes, ou ainda a comissários especiais que procederiam administrativamente (MARQUES, 2015).

Nesse sentido, o procedimento discriminatório é um dos institutos mais importantes do direito agrário e tem sua origem histórica nas ações divisórias previstas pelo direito romano. O seu fundamento jurídico consiste no domínio eminente que o Estado detém sobre todos os seus bens. (ROCHA et al., 2015).

Marques Neto (2009) expõe que a ordem jurídica impõe à Administração Pública poderes instrumentais de demarcação, discriminação, cadastramento e arrecadação de imóveis públicos. No entanto, em diversos momentos a Administração Pública foi inerte, e a própria legislação começou a estabelecer prazos para o exercício desses poderes.

Além do mais, a Amazônia Legal possui uma peculiaridade: o Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971 dispôs acerca da federalização das terras estaduais, dificultando a definição da propriedade e gerando um quadro ainda mais indefinido,

---

<sup>30</sup> É importante retomarmos que mesmo antes da Lei de Terras de 1850, a prévia medição e demarcação de terras devolutas já era regulamentada. Borges (1976) verifica que o Alvará de 3 de março de 1770 foi a origem remota da ação discriminatória, e já era exigida em nosso direito mesmo quando o Brasil era colônia de Portugal e ainda vigorava o regime de sesmarias.

tendo em vista que existem dúvidas sobre quais são as terras estaduais e quais as federais até hoje.<sup>31</sup>

Atualmente, à nível federal, a Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976<sup>32</sup>, regula a matéria na esfera administrativa e na esfera judicial. Costa (2000), ao tratar da Mensagem nº 315 e da Exposição de Motivos nº 42, que foram encaminhados em 1976 pela Presidência da República ao Senado Federal, explica que esses documentos alteraram profundamente a sistemática da discriminação administrativa e inovava em importantes partes da discriminação judicial, justificando-se na necessidade de promover a regularização fundiária.

No entanto, Maia (1978) observa que por mais que o processo discriminatório seja da mais elevada importância, ele não tem merecido o estudo que seu mérito exige. Afirma que apenas os estados de São Paulo e Goiás exercitaram com regularidade as instancias administrativas e judicial do procedimento discriminatório: São Paulo por ter sido o berço da elaboração de quase todos os diplomas que cuidaram da espécie e Goiás pela necessidade de resguardar seu patrimônio devoluto, que a partir da década de 50 foi atingido pela grilagem.

Portanto, se os demais Estados não tiverem uma legislação própria, podem utilizar o mesmo procedimento da lei federal.<sup>33</sup>

Ademais, o procedimento discriminatório pode ser feito administrativamente ou judicialmente. No que tange ao procedimento administrativo, a Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976 delimita duas fases: o chamamento dos interessados e a demarcação. Na primeira, há a convocação de todos os interessados em áreas situadas no perímetro em que se fará a discriminatória. Nessa fase há a faculdade

---

<sup>31</sup> Rodriguez (2013b) explica que a indefinição de competências, fruto da federalização das terras públicas realizada sem os devidos cuidados documentais e geoespaciais, foi um dos fatores que favoreceram a grilagem de terras. Desta forma, os autores consideram que qualquer trabalho de regularização fundiária atual precisa avaliar os trabalhos realizados no passado pelos órgãos fundiários. Como exemplo do caos, Rodriguez (2013b) reforça a existência de várias denúncias de áreas tituladas pelo Estado em terras da União ou tituladas pela União em terras sob jurisdição do Estado.

<sup>32</sup> A Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976 revogou a Lei nº 3.081 de 22 de dezembro de 1956, esta que regulava o processo discriminatório para terras públicas e não apenas as devolutas.

<sup>33</sup> Em estudo sobre as terras devolutas e a sua proteção jurídica, Borges (1976) reforça que a ação discriminatória deve ser a única e específica ação na defesa das terras devolutas, pois foi criada especificamente para esse fim. Não seria adequado utilizar ações demarcatórias, de reivindicação ou de declaração, uma vez que estas possuem requisitos rígidos, objetivam pessoas certas e determinadas, por isso incompatíveis com a situação de fato e de direito das terras devolutas. No entanto, os demais bens públicos, inclusive as terras devolutas já discriminadas, devem ser protegidas pelas ações comuns.

de apresentar todos os títulos de domínio, documentos, rol de testemunhas. Com o término do prazo, o poder público emite parecer, relacionando os títulos que possuem legitimidade e aqueles nos quais possui dúvida<sup>34</sup>.

Em seguida, a fase demarcatória iniciará. O procedimento é feito mediante técnicas topográficas convencionais, conforme tenham as terras sido constatadas devolutas, legítimas ou de legitimidade duvidosa. Com o término do procedimento, é necessário realizar a lavratura minuciosa e completa do termo de encerramento, cabendo ao órgão competente providenciar o registro das terras devolutas discriminadas em nome da entidade política. (PEREIRA, 2003).

Quanto ao procedimento judicial, este será promovido quando se dispensar a instauração ou o prosseguimento do processo administrativo por presumida ineficácia, bem como contra aqueles que não atenderem ao chamamento administrativo, conforme dispõe o art. 19 da Lei nº 6.383.<sup>35</sup>

Segundo Rocha et al. (2015), a referida lei também prevê uma forma simplificada de incorporação de terras devolutas ao patrimônio dominical estatal, intitulada arrecadação sumária, a qual prescinde de instauração preliminar do processo discriminatório e sua concretização se dá na constatação da inexistência de títulos e de registros sobre a área, através de Certidão Negativa do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca do imóvel, bem como certidões comprobatórias de inexistência de contestação ou reclamações administrativas.<sup>36</sup>

Todavia, a existência de legislação que regulamente o procedimento discriminatório, tanto administrativo como judicial, não impediu que várias glebas fossem alienadas sem prévia demarcação.

Além disso, com o passar dos anos, os limites de área para concessões de terras públicas com necessidade de autorização do Senado foi reduzindo,

---

<sup>34</sup> Nos casos de dúvida, Pereira (2003) reforça que ou se fará acordo com o interessado, mediante reconhecimento por este da inexistência de cadeia dominial segura, ou será proposta, oportunamente, a medida judicial adequada.

<sup>35</sup> Costa (2000, p. 160), destaca que a Lei nº 3.081, de 22 de dezembro de 1956 previa a exigência de audiência preliminar da Fazenda Pública para o início da fase contenciosa e que o rito seria o ordinário. Diversamente, a Lei nº 6,383, prevê o procedimento sumaríssimo. No entanto, a adoção do procedimento sumaríssimo têm sido objeto de críticas, como de Marcos Afonso Borges. Para este autor, utilizar o procedimento sumaríssimo em detrimento do ordinário para dar celeridade ao feito não é adequado, uma vez que “a discriminatória exige estudos e diligências demoradas, cuja discussão não cabe nos estreitos limites da audiência uma e contínua”.

<sup>36</sup> O procedimento de arrecadação sumária visa apurar a existência de propriedades particulares e não posses, as quais não impedem a realização do procedimento arrecadatório sumário.

possibilitando a aquisição de grandes propriedades<sup>37</sup>. Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) não foi diferente. No entanto, apesar da redução do limite de área com autorização do Congresso Nacional, o legislador restringiu expressamente outras formas de aquisição de imóveis públicos, como veremos a seguir.

## 2.4 TERRAS DEVOLUTAS NO PÓS 1988: UM NOVO MARCO PARA A DISCUSSÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) trouxe inovações quanto ao tratamento das terras devolutas, especialmente no que se refere à questão ambiental. Inicialmente, o legislador classificou as terras devolutas enquanto bens públicos pelo critério da titularidade e da destinação (ou funcionalidade), e trouxe, em vários dispositivos do texto constitucional, nomenclaturas como bens públicos, imóveis públicos, terras públicas e terras devolutas, o que gerou discussões em torno da existência de diferenciações entre essas categorias de bens.

No contexto da CRFB/1988, o art. 188, o qual prevê que a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a Política Agrícola e com o Plano Nacional de Reforma Agrária, utiliza uma suposta diferenciação entre terras públicas e terras devolutas. Ao utilizar o conectivo de soma, o legislador estaria afirmando que não só as terras públicas (bens públicos de uso comum e de uso especial) como as terras devolutas (bem público dominical) devem ser destinadas para a reforma agrária.

Segundo Fischer (2014, p. 181), “o domínio das terras devolutas não está condicionado a sua demarcação, o que traz dúvidas sobre a sua dominialidade na prática”. Neste sentido, verificamos algumas teorias apresentadas por autores administrativistas e civilistas sobre a natureza jurídica das terras devolutas.

A teoria majoritária é no sentido de que as terras devolutas são bens públicos. Nesta perspectiva, com base em revisão bibliográfica feita por Pereira (2003, p.197-198), defendem essa teoria Edson Fachin e José Gomes da Silva

---

<sup>37</sup> A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 alterou a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, e agora possibilita a regularização das ocupações de áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, de imóveis até 2.500,0000 (dois mil e quinhentos hectares).

(1991, p. 77-84), Di Pietro (1992, p. 376-377), Diogenes Gasparini (1993, p. 557), Jônathas Silva (1996, p. 58-61), Alfredo Abinagem (1996, p. 130), Benedito Marques (1998, p. 129-130), Luciano de Souza Godoy (1999, p. 108) Edilson Pereira Nobre Junior (1999, p. 5-21), Edimur Ferreira de Faria (2001, p. 401), Ferreira (1994), Mello (2014, p. 941), José Afonso da Silva (1990, p. 691), Hely Lopes Meirelles (2016, p. 667), João Gilberto Lucas Coelho (1991, p. 69), Lúcia Valle Figueiredo (1994, p. 351-352) Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1995, p. 40) e Roberto Barcelos Magalhães (1997, p. 287;299).

Ainda seguindo a teoria supramencionada, mas utilizando o critério da destinação para considerar as terras devolutas enquanto terras públicas, temos Edmir Netto de Araújo (2009, p. 1100-1101), destacando que:

As *terras devolutas* constituem espécie de *terras públicas* (na verdade, seu maior contingente) mas não ostentam essa qualificação na prática quanto à sua destinação, possuídas pelo Poder Público como se fossem particulares, pois não têm qualquer afetação pública. Por isso, como *bens dominicais disponíveis*, sem destinação pública, poderia (como foram em certa época), ser sujeitas a **usucapião**. Mas a partir da Constituição Federal de 1988, a dúvida se desfez, pois incluídas entre os bens públicos por disposição expressa, a regra tem sido a **inadmissibilidade** de usucapião de terras públicas, especialmente quanto as já *arrecadadas* (terras devolutas com discriminação já concluída e registrada) e mesmo quanto às ainda não arrecadadas (devolutas *stricto sensu*), o ônus da prova de que **não são devolutas** cabe ao interessado em usucapi-las<sup>38</sup>. (grifos do autor)

Uma segunda teoria considera que as terras devolutas não se confundem com as terras públicas, mesmo ambas sendo espécie de bens públicos. Essa teoria é defendida por Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins (1988, p. 240), Mattos Neto (1991, p. 138), Freitas (1994, p. 217) e Cunha Junior (2012).

Este último, ao defender que há distinção entre as duas categorias e que para compreender o conceito de terras devolutas é necessário estabelecer uma distinção entre terras públicas (*lato sensu* e *stricto sensu*) e terras devolutas, afirma que a expressão terras públicas é gênero. Portanto, terras públicas *lato sensu* são aquelas pertencentes ao poder público, bens públicos determinados ou determináveis que integram o patrimônio público. Nesta classificação estariam as terras devolutas, sendo espécie das terras públicas *lato sensu*.

---

<sup>38</sup> Essa discussão será retomada no último capítulo desta dissertação, ao tratar dos acórdãos dos tribunais superiores sobre o ônus da prova.

A outra espécie são as terras públicas *stricto sensu*. Desse modo, segundo Cunha Junior (2012), as terras públicas *lato sensu* (gênero) abrangem: as terras devolutas e as terras públicas *stricto sensu*, estas que são bens determinados, e que integram o patrimônio público como bem de uso especial ou patrimonial. Para o referido autor, esse é o sentido empregado pelo legislador constituinte no art. 188 da CRFB.

Além disso, há uma terceira teoria, que admite a existência de terras sem dono, ou *res nullius*. Pontes de Miranda (1983) e José Cretella Junior (1993; 2006) são os principais defensores. Em clássica obra jurídica, Pontes de Miranda afirma que (1983, p. 442):

A concepção de que ao Príncipe toca o que, no território não pertence a outrem, particular ou entidade de direito público, é concepção superada. As terras ou são dos particulares, ou do Estado, ou nullius. Nem todas as terras que deixam de ser de pessoas físicas ou jurídicas se devolvem ao Estado. Ao Estado vai o que foi abandonado, no sentido preciso do art. 589, III. Ao Estado foi o que, segundo as legislações anteriores ao Código Civil, ao Estado se devolvia. A expressão “devolutas”, acompanhando “terras”, a esse fato se refere. O que não foi devolvido não é devoluto. Pertence a particular, ou ao Estado, ou a ninguém pertence. Quanto às terras que a ninguém pertence e sobre as quais ninguém tem poder, o Estado – como qualquer outra pessoa, física ou jurídica – delas pode tomar posse. Então, é possuidor sem ser dono. Não foi a essas terras que se referiu a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1859, art. 3º, tanto assim que permitia a usucapião das terras não apropriadas. Cf. Lei n. 601, art. 1º, alínea 1.ª: “Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra”.

Este entendimento de Pontes de Miranda foi fundamento utilizado pelos Ministros Relatores em acórdãos proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre usucapião de terras que nas instâncias originárias, não foram caracterizadas enquanto devolutas, mesmo após a CRFB/1988<sup>39</sup>. Também foi referenciado em acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) para afastar a prescrição aquisitiva de particulares argumentada em defesa de ações discriminatórias<sup>40</sup>. Mas analisaremos esses acórdãos no capítulo oportuno.

<sup>39</sup> Ver BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 73518/RS, Relator Ministro Barros Monteiro, Quarta Turma, julgado em 18/11/1999, DJe 21/02/2000; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça REsp nº 107640/RS, Relator Ministro Cesar Asfor Rocha, Quarta Turma, julgado em 21/03/2000, DJe 15/05/2000; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp nº 577106/SC, Relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 28/10/2008, DJe 01/12/2008.

<sup>40</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 834535/SP. Relator Ministro Teori Albino Zavascki, Segunda Turma, julgado em 15/03/2016, DJe 04/04/2016.

Cabe neste momento fazermos algumas considerações sobre as *res nullius*. Trata-se de uma expressão latina do direito romano, cuja tradução literal significa coisa sem dono, ou coisa de ninguém. Essa categoria ainda hoje é utilizada na linguagem jurídica, sobretudo pelos estudiosos do direito civil, para indicar coisa que não faz parte de um patrimônio, sobre o qual ninguém tem direito de propriedade.

No Brasil, Pontes de Miranda (1983) trabalhou com esta categoria, em seu Tratado de Direito Privado, para afirmar que as terras que não são da União e dos Estados não são devolutas. Ou são de particulares ou são de ninguém. Depreendemos desse conceito, enquanto terras que são da União e dos Estados, aquelas terras que estão registradas no Cartório de Registro de Imóveis (CRI) em nome desses entes.

Neste sentido, o modo de adquirir o domínio sobre coisa que não tem dono é a ocupação (PEREIRA, 2004; RIBEIRO, 2007). Ou seja, ocupa-se pelo simples fato de apreendê-la com o ânimo de possuí-la como própria. A ocupação, portanto, “só pode ter por objeto as coisas que não estão no domínio alheio, ou porque nunca pertenceram a outrem, ou porque foram abandonadas pelo seu antigo dono” (PEREIRA, 2004, p. 133)

O referido autor reforça que o CCB/1916, em seu art. 693, dispunha quais seriam as coisas em dono e sujeitas a apropriação. Entretanto, apresenta também quais seriam as coisas que não poderiam ser adquiridas por ocupação, por pertencerem ao Estado, e dentre elas estão as terras devolutas. No entanto, observa que antes da promulgação da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, vigorava o costume de as terras devolutas, ou seja, as terras públicas que não se achavam aplicadas a algum uso ou serviço do Estado, províncias ou municípios serem adquiridas por ocupação (posse era o termo consagrado). Acontece que a Lei de Terras de 1850, em seu art. 5º, aboliu aquele costume, tornando dependentes de legitimação as posses adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, até a sua data.

No entanto, mesmo após a promulgação da CRFB/1988, uma parcela minoritária da doutrina ainda admite a existência de *res nullius*, relacionando-as ou diferenciando-as das terras devolutas. Cretella Junior (1993) ao comentar os art. 183, § 3º e 188 da CRFB/1988, entende que as terras devolutas são adésotas, pois antes da ação discriminatória, não são nem públicas nem privadas: são sem senhoria. Entende, portanto, que as terras públicas e as terras devolutas possuem

natureza jurídica distintas. Faz referência à Pontes de Miranda, que em seu Tratado de Direito Privado, reconhece que as terras devolutas são terras públicas e que não se confundem com as terras adéspotas, ou terras sem dono.

Em sentido contrário, Bulos (2015, p. 1545) afirma que:

as terras devolutas eram sem dono, adéspotas, res nullius, que não tinham sido dadas e não pertenciam a ninguém, destituídas de cultura e povoamento. Hodiernamente, terras devolutas são aquelas que se distanciam do patrimônio das pessoas jurídicas de Direito Público, sem se incorporar, a qualquer título, ao patrimônio dos particulares.

Grande Junior (2017) entende que se realmente existisse essa terceira categoria de terras entre nós, qual seja, das terras adéspotas, deveria ser aceito o instituto jurídico da ocupação de imóveis enquanto forma de aquisição da propriedade. Além disso, toda a história da propriedade territorial brasileira teria sido diferente no período das posses, uma vez que as pessoas poderiam ter adquirido a propriedade das terras por simples ocupação, o que não era possível, segundo o referido autor.

Portanto, essa categoria fundiária se torna uma contradição se levamos em consideração a concepção administrativista na qual Grande Junior (2017, p. 5), com base em Aronne (1999) apresenta sobre os bens de domínio do Estado brasileiro. Para esses autores, o Estado tem o domínio: 1) da totalidade das terras brasileiras, 2) do remanescente das terras que não foram transferidas para os domínios de particulares, 3) bem como o domínio patrimonial mesmo sem título de propriedade das terras devolutas e de muitos bens de uso comum do povo.

Isso porque, as terras devolutas propriamente ditas (no sentido original da expressão) não constam nos cartórios de registro de imóveis como propriedade dessas entidades estatais. Uma vez discriminadas, tal informação pode constar na certidão imobiliária, mas a propriedade só advirá depois de demarcadas e registradas essas terras em Cartório. É nesse momento em que elas se transformam: de devolutas propriamente ditas em terras públicas em sentido estrito. (GRANDE JUNIOR, 2017)

Desse modo, nos filiamos ao entendimento de Grande Júnior (2017) no sentido de que reconhecer a existência de terras sem dono ao lado das terras devolutas, ou afirmar que as terras devolutas são adéspotas, é desconhecer ou deturpar a história territorial e imobiliária brasileira.

Bastos (1990, p. 318-319) entende que, quanto à referência simultânea a terras públicas e devolutas, infere que hoje o nosso direito constitucional acabou por dirimir a divergência existente na doutrina no que diz respeito à aferição do caráter público das terras: a partir de sua titularidade ou a partir de sua destinação:

Creemos que o Texto Constitucional tornou hoje impositiva a definição de terras públicas a partir da sua destinação porque, não fora essa a sua intenção, não haveria necessidade de referir-se às terras devolutas depois de já o ter feito relativamente às públicas. Em outras palavras, se públicas são todas as terras do domínio das pessoas de direito público, nelas já estariam incluídas as devolutas, visto que estas são inequivocamente integrantes do domínio público. A Constituição abraça, portanto, de forma desenganada a teoria segundo a qual as pessoas de direito público podem possuir terras à moda de um particular, isto é, sem estarem submetidas a regime de direito público decorrente da destinação a que está atrelada. O nosso texto filiou-se assim ao que nos parece ser a melhor doutrina. É mais importante para efeito do reconhecimento do regime de direito público a sua destinação. É o estar voltado para o atingimento de uma finalidade pública que investe o bem dessa qualidade. O código civil acabou ficando superado diante da evolução aportada pelo tempo. A ideia de que são públicos os bens do domínio nacional pertencentes à União, aos Estados ou aos Municípios, e de que todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem, não retrata mais a realidade complexa da dominialidade pública. [...] Do exposto, extrai-se com suporte na própria Constituição, que as terras do domínio público que não estejam afetadas a uma destinação pública não constituem bens públicos para gozar do regime jurídico específico que incide sobre tais sortes de bens.

Retomando às teorias que tratam da natureza jurídica das terras devolutas, identificamos uma quarta teoria, no sentido de que as terras devolutas são um instituto peculiar no que se refere à classificação de bens públicos. Neste sentido, Nilma de Castro Abe (2013, p. 110) afirma que em razão da indeterminação física, “[...] as terras devolutas caracterizam-se como instituto *sui generis*, de natureza pública, submetido a regime especial de Direito Público, inexistindo a possibilidade de o Poder Público dar destinação pública a tais bens enquanto não forem discriminados”.

Teoricamente, o conceito de Abe (2013) seria o ideal. No entanto, na prática, o que verificamos é que em alguns casos a destinação é feita sem prévia discriminação e que o Poder Público ainda tem dificuldades em discriminar esse patrimônio, seja por ordem financeira, ou quando há recursos, eles não são direcionados orçamentariamente para esse fim. (PEREIRA, 2003)

Desse modo, apesar das divergências doutrinárias quanto à natureza jurídica das terras devolutas, entendemos que o legislador constituinte não diferenciou terras públicas de terras devolutas, no sentido de uma categoria

pertencer aos bens públicos e a outra não. Verificamos que as terras públicas expressamente mencionadas no artigo se referem às terras públicas em *stricto sensu*, nos coadunando, para os fins deste trabalho, ao entendimento de Araújo (2007) sobre a definição.

Tanto as terras públicas *stricto sensu*, as quais pertencem ao patrimônio fundiário público, pois estão identificadas, inscritas, e estão destinadas à alguma finalidade pública (como os bens de uso comum do povo e de uso especial), como as terras devolutas - as quais não estão aplicadas à um fim público de uso federal, estadual ou municipal e que não estão identificadas (enquanto bens dominicais) nem foram destacadas do patrimônio público pelos meios legais, são bens públicos e devem ter sua destinação compatibilizadas preferencialmente com a reforma agrária<sup>41</sup>. No entanto, na prática, pelos problemas históricos já explicitados, sua dominialidade têm sido problemática.

#### **2.4.1 Titularidade e a destinação das terras devolutas**

Quando tratamos de bens públicos, existem diferentes critérios para a sua classificação. Marques Neto (2009) aponta dois: o critério civilista-subjetivo, e o critério funcionalista-objetivo. Pelo primeiro critério, o bem é público em decorrência da natureza do seu titular. O fundamento é o art. 98 e 103 do Código Civil Brasileiro de 2002 (CCB/2002). Quanto ao segundo critério, o bem é público quando destinado à uma finalidade pública, possuindo como base legal o art. 99 do CCB/2002.

Marrara (2007) com base na abordagem do direito civil e da doutrina brasileira, apresenta cinco critérios: o primeiro é o da titularidade, onde seriam públicos os bens pertencentes a entes com personalidade jurídica de direito público, e particulares, os das pessoas jurídicas de direito privado; o segundo é o do regime jurídico, no qual seriam públicos os bens que se enquadram no regime jurídico publicístico, e aqueles que se regem predominantemente pelo direito privado seriam privados.

---

<sup>41</sup> Além disso, há as terras devolutas que não estão afetadas à uso especial, mas que já estão afetadas por ser objeto de posse indígena ou quilombola. Ou seja, o Poder Público, mesmo reconhecendo que as terras são devolutas, não poderão dar destinação diversa, já que a CRFB/1988 fez uma afetação prévia

O terceiro critério é o da utilidade pública, no qual seriam públicos todos os bens que produzirem benefícios à coletividade, e privados, os que geram utilidades de interesse restrito ou benefícios particulares. O quarto critério é o da afetação: seriam públicos os destinados, de maneira tácita ou expressa, ao uso comum do povo ou a serviços públicos próprios da execução direta ou indireta. O quinto critério corresponde aos beneficiários, onde seriam públicos os bens utilizados por qualquer um do povo indistintamente ou por beneficiários de serviços públicos<sup>42</sup> (MARRARA, 2007).

Os dois primeiros critérios, da titularidade e do regime jurídico, são geralmente utilizados para contrastar bens públicos e particulares. O critério da utilidade pública é citado tanto para explicar a distinção entre bens públicos e particulares quanto para justificar a tripartição dos bens públicos no direito brasileiro. Já os dois últimos critérios, da afetação e dos beneficiários, são empregados comumente para justificar a tripartição dos bens públicos. Esses critérios podem ser aplicados conjunta ou isoladamente. (MARRARA, 2007)

Para os fins deste trabalho, podemos dizer que a CRFB/1988 adota dois critérios de bens públicos no que diz respeito às terras devolutas: da titularidade, haja vista que leva em consideração a pessoa de Direito Público titular do bem (União ou os Estados) e da funcionalidade, ao dispor que são bens da União as terras devolutas necessárias à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental.<sup>43</sup>

Neste último exemplo, qual seja, da afetação de uma terra não destinada, a terra devoluta passa de um bem dominical para a categoria de bem de uso especial.

---

<sup>42</sup> Marrara (2007) considera que o quinto critério não se sustenta, uma vez que se torna praticamente impossível definir quais sejam os beneficiários diretos ou indiretos de um ou outro bem público não sendo raro que alguns bens privados sejam utilizados de modo análogo.

<sup>43</sup> As terras devolutas necessárias à proteção ambiental também podem ser estaduais. Além disso, a CRFB/1988 não trouxe em seus dispositivos a classificação tripartite de bens públicos quanto à sua destinação igualmente ao Código Civil Brasileiro de 1916 (bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais), mas verificamos que ao atribuir à União a gestão das terras devolutas necessárias à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, ou seja, atribuindo uma destinação à essas terras devolutas, o legislador trouxe implicitamente as terras devolutas enquanto bens de uso especial. Esse entendimento das terras devolutas da União enquanto bens de uso especial pode ser verificado em: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 1015133/MT. Relatora: Min. Eliana Calmon. Rel. p/ Acórdão Min. Castro Meira, Segunda Turma. Julgado em: 02/03/2010. DJe 23/04/2010. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=939254&num\\_registro=200702915267&data=20100423&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=939254&num_registro=200702915267&data=20100423&formato=PDF)>. Acesso em: 20 mar. 2017, bem como em Silva (2016, p. 150)

Neste sentido, afetar significa destinar à uma finalidade pública (DI PIETRO, 2017). A classificação dos bens públicos em bens de uso comum do povo, uso especial e dominicais utiliza o critério da funcionalidade, ou da destinação ou da afetação. Nos bens de uso comum do povo são destinados, por natureza ou por lei, ao uso coletivo. Os bens de uso especial estão afetados à consecução dos objetivos da Administração, por meio de imóveis onde estão instaladas repartições públicas.

Quanto aos bens dominicais, como eles não possuem destinação pública definida, o Poder Público pode aplicá-los na obtenção de rendas, como é o caso das terras devolutas. Silva (2013) afirma que, embora as terras devolutas sejam consideradas como bens dominicais do Estado e, à princípio, destinadas a serem alienadas, a CRFB/1988 vinculou as terras devolutas da União a fins específicos, quais sejam a defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental.

Quanto às terras devolutas da União, um ponto merece nossa reflexão. Ao elencar, entre os bens da União, as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei, quis o legislador constituinte atribuir destinação à essas terras, cabendo a União demonstrar que essas terras são necessárias a esses fins?

Além disso, pode-se afirmar que toda a faixa de fronteira é composta de terras devolutas? A conclusão a que Vilela (2017) chegou é que não. Existem imóveis localizados na faixa de fronteira e que não são terras devolutas, são de domínio privado, mas seu uso e ocupação sofrem restrições específicas, conforme a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a faixa de fronteira.

Essa lei gera uma discussão que retomaremos ao tratar dos acórdãos dos tribunais superiores: O art. 1º prevê que é considerada área indispensável à segurança nacional a faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que é designado enquanto Faixa de Fronteira. Uma interpretação literal do dispositivo nos faria crer que toda a faixa de fronteira é indispensável à segurança nacional.

No entanto, o art. 20, § 2º da CRFB/1988 dispõe que a faixa de fronteira<sup>44</sup> de até 150 km de largura, ao longo das fronteiras terrestres, é considerada fundamental

---

<sup>44</sup> Vilela (2017, p. 137-138) faz diferença entre faixa de fronteira e zona de fronteira. Para a autora, zona de fronteira é abrangida pela faixa de fronteira, na medida em que a Lei nº 8.270/71 e o

para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei. Desse modo, nem todo o imóvel localizado na faixa de fronteira deve ser considerado devoluto, indispensável e fundamental para a defesa do território nacional.<sup>45</sup>

Por fim, Marques Neto (2009) reforça que no art. 20, II, da CRFB/1988 a concepção de propriedade pública é marcada pelo recorte das atribuições, reforçando a tese de que a distribuição dos bens públicos entre os entes federados deve ser diretamente ligada à sua necessidade e imprescindibilidade para o cumprimento da função pública. Desse modo, para as terras devolutas serem consideradas bens da União, esta deverá demonstrar sua indispensabilidade para a defesa das fronteiras, das fortificações militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental.

No entanto, também verificamos que na CRFB/1988, o legislador constituinte, ao atribuir destinações a esses bens, dispôs sobre mecanismos de efetivação das políticas agrícolas e de reforma agrária, de modo a (tentar) democratizar o uso da terra e a proteção dos ecossistemas naturais.

---

Decreto nº 493/1992 dispõem quais os locais e cidades que ensejarão a concessão de benefícios, locais esses citados na 'zona de fronteira'. Ressalta-se que em todas as cidades localizadas na 'zona de fronteira' estão na faixa de fronteira, mas o inverso não ocorre. Mas deve ser observado que a expressão zona de fronteira é aplicada somente para um fim específico – a concessão de benefício para servidores públicos, que residem nas localidades mencionadas na lei, o que é diferente do que o art. 20, § 2º da Constituição Federal dispõe em relação à faixa de fronteira, a saber, a segurança nacional.

<sup>45</sup> Sobre as terras devolutas na faixa de fronteira, em 2016, o Deputado Lucio Mosquini propôs o Projeto de Lei nº 5843/2016 para regulamentar o art. 20, II da CRFB/1988, de modo a “estabelecer um procedimento administrativo que viabilize a definição da propriedade das terras devolutas, favorecendo e acelerando os processos de discriminação e a regularização fundiária dessas terras, cuja titularidade é objeto de questionamento jurídico entre a União, os Estados e os integrantes das comunidades locais.” Segundo o deputado na justificativa de apresentação do Projeto de Lei, apesar de todas as terras localizadas na faixa de fronteira serem fundamentais para a defesa do território nacional, nem todas são indispensáveis à defesa das fronteiras. Quem deve dizer se são ou não indispensáveis é o Conselho de Segurança Nacional (CSN). Inclusive, a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, permite a alienação e concessão de terras públicas nessa faixa, com o assentimento prévio do CSN, não vendo problemas em liberar terras devolutas na faixa de fronteira para que os Estados possam destiná-las a programas sociais, econômicos ou ambientais. O Projeto de Lei atualmente está com a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, que não apresentou emendas; e em seguida será encaminhado para as Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e Constituição e Justiça e de Cidadania. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016)

### 2.4.2 Entre a reforma agrária e a proteção dos ecossistemas naturais

A CRFB/1988 também dispôs que, ao garantir o direito de propriedade (art. 5º, XXIII) esta deve cumprir sua função social, atendendo, simultaneamente, o aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis; preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Acontece que os órgãos fundiários brasileiros, que tem por finalidade gerir o patrimônio público, em especial o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), acaba tendo sua atividade resumida mais em incorporar as terras devolutas ao seu patrimônio e depois transferi-lo para os entes privados, do que em pensar em uma política na qual definiria também a forma manejo e uso dos recursos naturais. (BENATTI et al., 2008).

Desse modo, precisamos entender como as terras devolutas se relacionam com a reforma agrária e com a proteção dos ecossistemas naturais. O art. 188 dispõe que a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária<sup>46</sup>.

Ao prever que a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a 2.500 hectares a pessoa física ou jurídica dependeria de prévia aprovação do Congresso Nacional, com exceção dos casos de concessões de terras públicas para fins de reforma agrária (BRASIL, 1988) o objetivo do legislador era impedir a perpetuação dos latifúndios e promover uma distribuição mais justa das terras.

No Brasil, o INCRA é órgão federal responsável por executar a reforma agrária, buscando desenvolver no país a implantação de um modelo de assentamento rural baseado na viabilidade econômica, na sustentabilidade ambiental e no desenvolvimento territorial.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Anteriormente à CRFB/1988, a reforma agrária foi prevista pelo Estatuto de Terra de 1964 (Lei 4.504/64, art. 1º, §1º), enquanto um conjunto de medidas que visam a promoção de uma melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade. Dessa forma, a reforma agrária deve ser entendida como o conjunto de notas e planejamentos estatais mediante intervenção do Estado na economia agrícola com a finalidade de promover a repartição da propriedade e renda fundiária.

<sup>47</sup> Informações disponíveis em: <[http://www.incra.gov.br/reforma\\_agraria](http://www.incra.gov.br/reforma_agraria)>. Acesso em: 19 jul 2016.

Desse modo, a reforma agrária visa a descentralização da propriedade, de forma democrática, devendo atender a função social da propriedade e visando diminuir os conflitos no campo. No entanto, na prática, promover a reforma agrária ainda é um grande desafio, uma vez que vários aspectos (sociais, políticos, fundiários e econômicos) acabam gerando impasses na sua promoção no Brasil.

Além disso, a CRFB/1988 dedicou, pela primeira vez na história brasileira, um capítulo inteiro ao meio ambiente, com fundamento no princípio do desenvolvimento sustentável<sup>48</sup>. Esse princípio pode ser visto, mesmo que implicitamente, em vários dispositivos constitucionais, como no capítulo sobre desenvolvimento agrário, econômico, de modo a consagrar a necessidade da transversalidade das políticas públicas ambientais. (SANTILLI, 2005).

O art. 225 dispõe enquanto garantia o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, meio ambiente este que o Poder Público e a coletividade têm o dever de defender e preservar para as presentes e futuras gerações. O § 5º deste artigo prevê uma cláusula de indisponibilidade das terras devolutas, ou aquelas arrecadadas pelos Estados através de ações discriminatórias, desde que sejam necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. (BRASIL, 1988)

Esse dispositivo merece dois destaques. O primeiro, diz respeito ao caráter de indisponibilidade dado às terras devolutas, colocando-as sob o regime jurídico idêntico aos dos bens de uso comum do povo e de uso especial, já que em regra, as terras devolutas são classificadas enquanto bens públicos dominicais, passíveis de alienação e disposição.<sup>49</sup> Ao prever que as terras devolutas necessárias à proteção

---

<sup>48</sup> O conceito de desenvolvimento sustentável foi desenvolvido com base no relatório Nosso futuro comum, na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, coordenado pela primeira-ministra da Noruega, Gro Brundtland. Desta forma, o desenvolvimento sustentável é aquele que “satisfaz as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades” (SANTILLI, 2005). Trata-se de um conceito que permeia a CRFB/88 e as legislações infraconstitucionais que tratam sobre meio ambiente no Brasil.

<sup>49</sup> Aqui destacamos que os bens públicos, quanto à disponibilidade, podem ser classificados em bens indisponíveis, bens patrimoniais indisponíveis e bens patrimoniais disponíveis. A característica de indisponibilidade, segundo Carvalho Filho (2012), é aquela que quando o bem é gravado por ela, o seu titular não pode dela dispor. Ou seja, significa que não podem ser alienados ou onerados nem desvirtuados das finalidades a que estão voltados. Além disso, o Poder público terá o dever de conservá-los, melhorá-los e mantê-los ajustados a seus fins, sempre em benefício da coletividade. No caso das terras devolutas, caberia analisar se a CRFB/88 quando tratou da indisponibilidade das terras devolutas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais estava se referindo à indisponibilidade ou levando em consideração que as terras devolutas são bens patrimoniais, estaria se referindo à indisponibilidade dos bens patrimoniais, pois se assim for, mesmo sendo indisponíveis, admitem uma correlação de valor, sendo suscetível de avaliação pecuniária.

dos ecossistemas naturais são indisponíveis, o constituinte de 1988 elevou essas terras à um bem ambiental essencial, de modo que o Poder Público deve garantir que as terras devolutas sejam utilizadas em prol da coletividade, não podendo ser disponibilizadas pela Administração para fins privados. Desse modo, cabe aos agentes da administração geri-las e conservá-las.

O segundo elemento que merece destaque, consiste em mencionar, como categorias distintas, as terras devolutas e as terras arrecadadas pelos Estados por ações discriminatórias. Neste dispositivo, o constituinte quis exemplificar que todas as terras devolutas, mesmo aquelas que não foram arrecadadas pelo processo discriminatório, se necessárias à proteção dos ecossistemas naturais, serão indisponíveis. (SILVA, 2016; DI PIETRO, 2017).

No entanto, Di Pietro (2017) traz uma ampliação ao que seriam terras devolutas: para a autora, ainda que as terras devolutas sejam arrecadadas, elas não deixam de ser indisponíveis após o procedimento discriminatório. Elas continuam indisponíveis enquanto não forem destinadas a algum uso público, integrando a categoria de bem de uso especial.

Assim, a primeira parte do conceito abrange as terras que ainda não foram objeto de processo discriminatório, ou seja, corresponde ao sentido originário da expressão, no que diz respeito ao sentido etimológico de devoluto: vago, sem dono. A segunda parte compreende às terras que já foram incorporadas ao patrimônio público. (DI PIETRO, 2017).

Sobre a destinação das terras públicas, o art. 13 da Lei n°. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 dispõe que as terras de domínio dos Estados devem ser destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária. No entanto, há exceções a esta regra geral, como a criação de unidades de conservação, de projetos de pesquisa e fomento, áreas de segurança, treinamento militar, educação e defesa nacional. (BENATTI et al., 2008)

Ademais, também há entendimento que se a terra devoluta foi arrecadada, mesmo que não destinada, deixa de ser devoluta porque foi incorporada ao patrimônio público. Portanto, pode-se pensar em três momentos das terras públicas antes da destinação: 1) a terra devoluta, que se desconhece quais são; 2) as terras

demarcadas mas não registradas e destinadas<sup>50</sup>; 3) e as terras registradas, mas não destinadas. Hoje, após a Lei nº 10.267 de 28 de agosto de 2001, para fazer o registro da terra pública é necessário realizar o georreferenciamento.

Apesar do entendimento encontrado de que continua válido o conceito residual de terras devolutas como sendo todas aquelas terras existentes no território brasileiro, que não se incorporaram legitimamente ao domínio particular e as já incorporadas ao patrimônio público, porém não afetadas a qualquer uso público<sup>51</sup>, entendemos que a terra deixa de ser devoluta no momento que se incorpora o patrimônio público, seja pela demarcação ou arrecadação.

Portanto, o fato de não ter sido destinada não a torna devoluta, uma vez que o ato da destinação (afetação) só pode ocorrer com a realização das duas fases anteriores - demarcação (georreferenciamento) e arrecadação (registro). É importante destacarmos que sem a demarcação, o Estado não consegue identificar seu patrimônio com segurança jurídica suficiente para manter seus direitos sobre as terras públicas (HOLSTON, 2013; GRANDE JUNIOR, 2017). Talvez esse seja o grande desafio: identificar seu patrimônio antes de destiná-lo.

No que diz respeito ao art. 225 da CRFB/1988, Leite (2013) observa que não há registro nas Constituições brasileiras anteriores e nem no direito internacional, ou em constituições estrangeiras, de uma norma de conteúdo semelhante sobre a destinação das terras devolutas para a finalidade de proteção ambiental. No Brasil, desde a promulgação da República, sempre se limitou a prever a atribuição de domínio das terras devolutas aos entes a partir da Constituição, sem nunca ter orientado uma destinação específica vinculada à proteção dos recursos naturais.

Neste sentido, este dispositivo representa um relevante acréscimo para a estruturação da ação pública na proteção ambiental, ao restringir o poder de livre disposição patrimonial que desde a Lei de Terras de 1850 gravava tais bens e se encontrava atribuído aos entes políticos, fixando-lhes uma função instrumental relevante na consolidação de uma política pública ambiental, ao lado de uma política pública agrícola. (LEITE, 2013).

A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) veio realçar a importância das terras

---

<sup>50</sup> Esse conceito advém de Cirne Lima, ao afirmar que as terras devolutas que foram demarcadas, conforme determina o Decreto nº 1.318/1859, seriam de domínio público e, portanto, não poderiam ser usucapidas. (SILVA, 1996, p. 321 apud BENATTI, 2003, p. 69)

<sup>51</sup> É o entendimento de Di Pietro (2017) e Carvalho Filho (2012)

devolutas com funções de proteção ambiental, determinando ao Poder Público que proceda o levantamento e identificação dessas áreas para que possam cumprir o preceito constitucional, conforme dispõe o art. 43, que determinou o prazo de 5 (cinco) anos para realizar o levantamento, após a publicação da referida lei. (BRASIL, 2000). No entanto, ainda persiste a irregularidade fundiária em algumas unidades, em especial na Região Norte, conforme veremos na seção 4.4 desta dissertação.

Ainda assim, há que se apontar que mesmo com o avanço constitucional de proteção de terras devolutas para fins ambientais, quando essa categoria coincide com áreas de unidades de conservação sobrepostas a outros espaços especialmente protegidos, como terras indígenas, terras de quilombo ou assentamentos rurais, surge um conflito aparente de normas envolvendo uma disputa entre as políticas de reforma agrária e a proteção ambiental. Com isso, é necessário discutir o tema a fim de saber qual a melhor forma de compatibilizar tais destinações que, a princípio, são opostas.

Nestes casos, Benatti et al. (2008) destacam que deve haver priorização para a destinação das terras públicas. O art. 188 da CRFB/1988 dispõe que as terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios fiquem destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária. No entanto, como as glebas de terras para proteção ambiental possuem uma sistemática própria, prevista na Lei do SNUC, quando houver sobreposição de interesses, a destinação ambiental acaba se sobrepondo às demais destinações agrárias.<sup>52</sup>

No entanto, na prática isso se torna ainda mais problemático. Em 2016, o INCRA incorporou ao seu patrimônio uma área de cerca de 700 mil hectares, localizada no Município de Barcelos, da Gleba Padauri, que fica localizada na faixa de fronteira de 150 km do estado do Amazonas com a Venezuela. No local, foram identificadas famílias em condições de trabalho análoga ao escravo, na atividade da extração de piaçava (também chamada de piaçaba) na região do Médio Rio Negro. (INCRA, 2016)

---

<sup>52</sup> O referido autor afirma que, em hipótese de conflito de interesses em uma mesma área, há uma ordem de preferência na regularização fundiária, qual seja: 1) as posses tradicionalmente ocupadas pelos índios e pelas comunidades quilombolas; 2) as áreas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e as ocupadas pelas populações tradicionais; 3) as glebas de terras destinadas à reforma agrária (propriedade familiar) e, 4) as glebas para as atividades agropecuária (agricultura, pecuária, extrativismo ou misto), para imóveis médios e grandes. (BENATTI et al., 2008)

Após a arrecadação, o relatório final feito pelo INCRA sugeriu, por ser a área muito grande e ter diversos interesses envolvidos, que fosse criado um Assentamento Agroextrativista para cerca de 50 famílias, Unidade de Conservação Federal, Território Indígena e Área de Compensação de Reserva Legal dos projetos de assentamento. Além do INCRA, há outros órgãos cujas atribuições estão ligadas àquela área - como Fundação Nacional do Índio (Funai) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Conforme notícia veiculada no site do INCRA (2016), a indefinição da destinação da referida área, acrescido de interesses divergentes dos diversos agrupamentos humanos que atuam na região, a existência de povos indígenas, populações tradicionais, atravessadores, garimpeiros, madeireiros) levam a um inevitável clima de disputa e conflito, o que reforça que mesmo com a tentativa de compatibilizar as destinações, as questões políticas e de gestão do território ainda são desafios a serem superados.

Nesse sentido, as repercussões na questão ambiental, especialmente na Amazônia, devem ser levadas em consideração. A regularização fundiária tem sido apontada como uma das principais medidas para conter o avanço do desmatamento e possibilitar a identificação e a responsabilização dos agentes causadores da degradação da floresta. (SILVEIRA e WIGGERS, 2013)

Segundo pesquisas realizadas pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON) em junho de 2016, o Sistema de Alertas de Desmatamento (SAD) detectou 972 km<sup>2</sup> de desmatamento na Amazônia Legal, com uma cobertura de nuvens de 16% do território.<sup>53</sup> No referido mês, o desmatamento esteve concentrado no Estado do Pará (50%), Amazonas (27%), Mato Grosso (12%) e Rondônia (9%), com menor ocorrência em Roraima (1%) e Acre (1%).

O levantamento destaca que a maioria do desmatamento ocorreu em áreas privadas ou sob diversos estágios de posse (terras privadas, devolutas), na percentagem de 51%. O restante do desmatamento foi registrado em Unidades de Conservação (25%), 23% em Assentamentos de Reforma Agrária e 1% em Terras Indígenas. (FONSECA et al., 2016).

---

<sup>53</sup> Isso representa um aumento de 97% em relação a junho de 2015, quando o desmatamento somou 494 km<sup>2</sup> e a cobertura de nuvens foi de 15%. (FONSECA et al., 2016)

No que diz respeito aos assentamentos rurais na Amazônia Legal, verifica-se que ainda há conflito entre políticas ambientais e de redistribuição de terra quando esses assentamentos têm sua parcela no desmatamento da região.<sup>54</sup>

Alencar et al. (2016) destacam que as principais características dos assentamentos que obtiveram maior incidência de desmatamento e apontados como problemáticos do ponto de vista ambiental, eram aqueles que utilizavam da pecuária extensiva como uso predominante da terra, adicionado à exploração madeireira ilegal, à agricultura de corte e queima e à reconcentração de terras. Os outros usos apontados<sup>55</sup> podem ser considerados como vetores secundários do desmatamento nesses assentamentos.

Tratam-se de direitos que precisam ser garantidos: o direito social à terra, e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial a qualidade de vida das pessoas. No entanto, a segurança desses direitos perpassa por um dever inicial: o de identificar as áreas.

#### **2.4.3 Imprescritibilidade de imóveis públicos: e as terras devolutas?**

A CRFB/1988 também inovou ao prever expressamente sobre a imprescritibilidade de imóveis públicos, tanto urbanos, como rurais. Os arts. 183, § 3º e 191, parágrafo único dispõem que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (BRASIL, 1988).

---

<sup>54</sup> Um aspecto importante a ser ressaltado é o fato de que uma parte considerável dos assentamentos, principalmente os Projetos de Assentamento Tradicionais, foi criada com grandes passivos florestais. Ou seja, não é correto afirmar que toda área desmatada é consequência das práticas produtivas e de conversão florestal realizadas pelos assentados. Portanto, para avaliar o percentual de desmatamento que ocorreu dentro dos assentamentos por conta das práticas produtivas dos clientes de reforma agrária pós-criação, foi realizada uma análise que levou em consideração os 1.759 assentamentos criados a partir de 1997. Essa análise concluiu que 46% da área dos 815 assentamentos criados entre 1997 e 2003 já estava desmatada antes de sua criação. Os 736 assentamentos criados no período seguinte, de 2004 a 2008, foram estabelecidos com, em média, 43% de sua área desmatada, enquanto os 208 assentamentos criados a partir de 2009 apresentaram, em média, somente 33% da sua área já desmatada antes de sua criação. De 1997 a 2014, apenas 180, ou 10%, dos assentamentos foram criados em área integralmente coberta por floresta. Esses resultados acabam por expressar o contexto político e as fases do processo de reforma agrária na Amazônia, onde existia, até o II PNRA, um grande incentivo à ocupação de latifúndios improdutivos já desmatados para fins de reforma agrária, e o recente incentivo à criação de assentamentos diferenciados na região (ALENCAR et al., 2016)

<sup>55</sup> São vetores secundários: a invasão das reservas coletivas, a ocorrência de fracionamento, de plantio de psicotrópicos, a proximidade à estrada principal, a ocorrência de mineração e/ou garimpo (ALENCAR et al., 2016, p. 71).

Sobre essa proibição, Grande Junior (2017) afirma que foi uma decisão política, mas que estava sujeita a condicionantes históricos, econômicos e jurídicos. O constituinte resolveu conferir status constitucional à usucapião especial, estendendo-a ao meio urbano, mas ao mesmo tempo, proibiu qualquer usucapião sobre imóveis públicos.

Apesar da vedação constitucional, com a promulgação da CRFB/1988, os debates foram retomados pela doutrina no que diz respeito à usucapião de bens públicos, uma vez que não estava expresso se as terras devolutas também estariam englobadas nesta vedação.

Neste sentido, verificamos três discussões: a primeira diz respeito a possibilidade de usucapião de terras devolutas, mesmo após a vedação da usucapião de imóveis públicos, em razão da aparente diferenciação feita pelo art. 188 da CRFB/1988 entre terras públicas e terras devolutas, a qual já tratamos no item 2.4 desta dissertação. Trata-se de uma discussão doutrinária, cujo os principais defensores são Tupinambá Miguel Castro do Nascimento, Celso Ribeiro Bastos, Silvio Rodrigues e Antonio José de Mattos Neto (PEREIRA, 2003, p. 198-99).

Resumidamente, Celso Ribeiro Bastos (1990) entende que por mais que as terras devolutas sejam públicas sob o aspecto da titularidade, elas não têm essa classificação quanto ao destino a que elas estão ligadas.

Juarez Freitas (1994), apesar de não concordar com a distinção, propõe uma categoria diferenciada de bens públicos, subdividindo os dominicais em: dominicais indisponíveis e dominicais devolutos e disponíveis, sendo que estes podem ser adquiridos por usucapião.

A segunda discussão diz respeito a derrogação da Lei nº 6.969, de 10 de dezembro de 1981, que permitia a usucapião agrária, ou *pro labore*, sobre terras devolutas. Se levarmos em consideração que as terras devolutas são imóveis públicos ainda não identificados, o art. 4º, § 2º da referida lei foi derogado<sup>56</sup>. Se nos afiliarmos à doutrina que considera terras devolutas uma categoria *sui generis*, a CRFB/1988 ainda deixou em aberto a referida possibilidade.

---

<sup>56</sup> O art. 4º, § 2º da Lei nº 6.969, de 10 de dezembro de 1891, dispõe que a ação de usucapião especial será processada e julgada na comarca da situação do imóvel, e no caso de terras devolutas, em geral, a usucapião especial poderá ser reconhecida administrativamente, com a expedição do título definitivo de domínio, para transcrição no Registro de Imóveis.

Claudio Grande Junior (2017), no entanto, constata que através de ‘uma porta aberta para o passado’, ou seja, aqueles que cumpriram com os requisitos da usucapião *pro labore* antes da promulgação da CRFB/1988, podem hoje adquirir a propriedade sobre essas terras.

A terceira diz respeito à colisão dos arts. 183, § 3º e 191, parágrafo único da CRFB/1988 (regras) com o art. 5º, XXIII, que dispõe sobre a função social da propriedade (princípio). Essa colisão só seria possível se entendermos que os bens públicos dominicais, apesar de não estarem previamente destinados a um fim público primário específico, também devem cumprir uma função social. Esta discussão é apresentada por Rocha (2005) e Santos et al. (2014).

Rocha (2005, p. 151) entende que nessa colisão há um conflito de normas, e que as normas que proíbem a usucapião dos bens públicos retiram ou suprimem um importante meio de realização da função social da propriedade, prevista como fim em outras normas, configurando uma antinomia teleológica que é aparente e pode ser solucionada. Desse modo, as regras constitucionais que proíbem a usucapião de bens públicos devem ser interpretadas e compreendidas a luz do princípio da função social da propriedade, uma vez que também informa a propriedade pública.

No entanto, Rocha (2005) limita essa possibilidade: para o autor, o princípio da função social dos bens públicos dominicais deve atuar nas situações em que fique demonstrada de forma cabal, uma esfera de proteção de interesses social e juridicamente relevantes. Assim, no confronto entre o titular do bem público e o particular, deferir ao particular em detrimento daquele, só deverá ser feito por motivos socialmente relevantes.

Os motivos socialmente relevantes seriam: a usucapião urbana, rural e coletiva previstas, respectivamente, nos arts. 183 e 191 da CRFB/1988, nos arts. 9º e 10 do Estatuto da Cidade e nos arts. 1239 e 1240 do Código Civil. (ROCHA, 2005).

Desse modo, verificamos que apesar da CRFB/1988 ter sido promulgada há quase 30 anos, os debates acerca da vedação da usucapião de bens públicos dominicais estão em discussão constante. Nesse sentido, em dezembro de 2016 foi apresentada Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 292/2016, de autoria do deputado Remídio Monai, do Partido da República, com o objetivo de alterar os arts. 183 e 191 da CRFB/1988, para permitir a usucapião de bens dominicais, entre os quais se incluem as terras devolutas.

Segundo o deputado, a usucapião não resolve os conflitos fundiários, urbanos e rurais, “visto que o instituto jurídico só se aplica às ocupações e posses de terras particulares”. Para o autor da PEC, atualmente as terras devolutas são a maioria absoluta das ocupações e posses, mas não podem ser adquiridas por usucapião devido à vedação constitucional. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016)

Em maio de 2017, o deputado Delegado Edson Moreira (PR/MG), relator, apresentou na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) parecer pela admissibilidade da referida PEC. No entanto, em julho do referido ano, o deputado Luiz Albuquerque Couto (PT/PB) votou pela inadmissibilidade. Justificou seu pedido tendo como base, além dos dispositivos infraconstitucionais que vedam a usucapião de bens públicos, a Súmula nº 340 do STF e algumas ementas dos tribunais superiores.

Além disso, reforçou que permitir a usucapião de imóveis públicos com fundamento no princípio da dignidade humana, é analisar o problema por uma ótica unilateral. Isso porque os imóveis públicos desocupados têm destinação, seja específica, para atender a eventuais necessidades da Administração Pública, seja genérica, reservando-se ao planejamento urbano ou à reforma agrária. Em ambos os casos, a destinação também terá como escopo primordial a promoção da dignidade humana. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Para o deputado que votou pela inadmissibilidade, caso seja aprovada a proposição, além de ampliar a injustiça social, ocorrerá um incentivo de grilagem de terras públicas, ampliando os conflitos fundiários no país, tanto urbano como rural. No entanto, a PEC continua em tramitação na CCJC.

Portanto, podemos concluir que as terras devolutas não são uma categoria fundiária que ficou no passado. Apesar de não estarem identificadas, a sua complexidade é consequência da ausência de uma política de regularização fundiária e de identificação de terras que advém desde o período colonial e que ao longo dos anos, as constantes mudanças dominiais, legislativas e políticas agravaram o problema e nos convidam a problematizar e pensar em alternativas de identificação.

Desse modo, reforçamos a necessidade de se realizarem estudos sobre essa categoria fundiária, no pós 1988, não apenas como uma preciosidade histórica como Maia (1982) aventou há mais de 30 anos, mas como uma categoria que deve

ser objeto de realização da reforma agrária e da proteção dos ecossistemas naturais.

No entanto, as divergências doutrinárias decorrentes do debate civilista x administrativista dos bens públicos e dos interesses políticos e econômicos sobre essas terras ainda estão presentes atualmente. Desse modo, urge a necessidade de promover o debate na Amazônia sob outra perspectiva, qual seja, da efetivação do direito à terra e da indisponibilidade quando necessárias à proteção ambiental.

No que diz respeito à ampliação da usucapião para os bens dominicais, percebemos que deve ser debatida antes de ser aprovada, de modo a deixar claro se a usucapião seria possível apenas aos imóveis que se enquadram no *caput* dos art. 183 e 191, ou seja, para usucapião especial urbana e rural, com limite de área, ou se a possibilidade de usucapião de bens públicos dominicais, inclusive das terras devolutas, se ampliaria às outras espécies de usucapião – extraordinária, ordinária e especial coletiva. Essas espécies e seus requisitos serão apresentados na próxima seção.

### 3 A USUCAPIÃO E SUAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS NO BRASIL

Esta seção tem por objetivo descrever o instituto da usucapião de bens imóveis, as espécies existentes no ordenamento jurídico brasileiro, seus requisitos e a importância desse instituto com relação à função social da propriedade. Além disso, fomentaremos o debate sobre um aspecto polêmico nos casos de terras possivelmente devolutas: a distribuição do ônus da prova nas ações de usucapião e as mudanças do instituto com as Leis nº 13.105 de 16 de março de 2015 e a Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017, ao dispor sobre a usucapião extrajudicial ou notarial.

#### 3.1 USUCAPIÃO DE BENS IMÓVEIS NO BRASIL: FUNDAMENTOS E ESPÉCIES

O instituto da usucapião tem sua fonte primordial no Direito Romano. Ribeiro (2007) nos relembra que a usucapião foi consagrada na Lei das XII Tábuas e estendia a usucapião aos bens móveis e imóveis, mas com o tempo veio a sofrer restrições.

A usucapião tem por fundamento a consolidação de propriedade e consiste em modo de aquisição de coisa hábil, com dois elementos primordiais: a posse e prolongada por determinado tempo. A posse é elemento imprescindível e se diferencia dos interditos possessórios por necessitar de um elemento intelectual: o *animus domini*. Portanto, quem pretende o domínio por esse modo de aquisição, precisa mostrar que possui o bem como seu e com a intenção de ser dono. (FULGÊNCIO, 2015).

Venosa (2010, p. 207) expõe que “denomina-se usucapião o modo de aquisição da propriedade mediante a posse suficientemente prolongada sob determinadas condições<sup>57</sup>”.

No Brasil, com a promulgação da primeira Constituição em 1824, o legislador constituinte estabeleceu que deveria se organizar, o quanto antes um Código Civil e Criminal, fundado em bases sólidas da Justiça e Equidade. (BRASIL, 1824). No entanto, o que se verificava na legislação da época, e posteriormente no Código Civil Brasileiro de 1916 (CCB/1916) era a abordagem da propriedade como

---

<sup>57</sup> Essas condições serão diferentes conforme a espécie de usucapião, as quais veremos a diante.

um complexo de faculdades do seu titular, que tinha poderes absolutos, fundado no modelo individualista e liberal de propriedade. (AZEVEDO, 2016).

Benatti (2003) constata que a propriedade privada no Brasil se originou por duas vias distintas: por ato do Poder Público, por meio das sesmarias, concessões ou cessões e venda; e por ato e iniciativa do próprio particular, com a ocupação, posse de terra e dos recursos naturais, amparada ou não em título. Para o autor, a primeira forma deu origem à propriedade sesmarial<sup>58</sup> e a segunda à propriedade senhorial<sup>59</sup>. Neste sentido, foi sob a égide do direito que foi construído um arcabouço jurídico que legitimou o apossamento.

No Brasil, a usucapião atualmente se apresenta em três espécies: extraordinária, ordinária e especial. As duas primeiras foram reguladas inicialmente pelo CCB/1916 e atualmente pelo Código Civil Brasileiro de 2002 (CCB/2002). A terceira espécie, compreendendo a usucapião urbana e a rural, está prevista no plano constitucional pela CRFB/1988, e em normas infraconstitucionais pela Lei nº 6.969, de 10 de dezembro de 1981 para usucapião rural e a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, para usucapião urbana individual e coletiva.

Para adquirir a propriedade através da usucapião extraordinária, os requisitos no atual CCB/2002 são posse ininterrupta, sem oposição, com *animus domini*, pelo prazo de 15 (quinze) anos, independentemente de justo título e boa-fé. O prazo pode ser reduzido para 10 (dez) anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel sua moradia, ou nele houver realizado obras ou serviços de caráter produtivo. É o que dispõe o art. 1.238, *caput* e parágrafo único. No CCB/1916, o prazo de aquisição era de 20 (vinte) anos.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> A propriedade sesmarial é aquela que foi confirmada pelo rei, o sesmeiro requeria uma data de terra, cumpria as duas principais obrigações para recebe a confirmação: o cultivo e a demarcação. Reconhecia como direito individual de propriedade da terra os que possuíram como título originário atos de concessão e confirmação da Coroa Portuguesa. Após a confirmação, a terra adquiria o status próximo ao que hoje é conferido à propriedade privada absoluta. (BENATTI, 2003, p. 33)

<sup>59</sup> Conforme Benatti (2003, p. 34) “A propriedade senhorial originou-se pelo apossamento primário da terra, ou seja, pela posse e não pela transferência oficial do bem público para o patrimônio particular, como ocorreu no sistema sesmarial. É o costume local e a concepção jurídica reinante na época que lhe deu o *status* de propriedade privada rural. Posteriormente o Estado buscou reconhece-la e legitimá-la devido à pressão dos proprietários senhoriais. De fato, ocorreu a apropriação privada das terras devolutas, ou seja, do patrimônio público. A legitimação se dava com base no trabalho da terra e a legalização da mesma se deu pela prescrição aquisitiva, transações de compra e venda e testamentos, que eram realizados em documentos privados e “oficializados” nos tabeliães e juízes testamentários [...]. A propriedade senhorial passa a ser ilegal no início do século XX, com o fortalecimento da concepção da propriedade moderna.”

<sup>60</sup> Antes das alterações Lei nº 2.437, de 7 de março de 1955, o prazo era de 30 anos no CCB/1916.

A usucapião ordinária tem como requisitos a posse por 10 (dez) anos, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, sendo que o prazo pode ser reduzido se o imóvel foi adquirido onerosamente, com base no registro do título constante no respectivo Cartório de Registro de Imóveis (CRI), cancelada posteriormente, desde que os possuidores tenham estabelecido sua moradia ou realizado investimentos de interesse social e econômico. (BRASIL, 2002, art. 1.241, *caput*, parágrafo único). No CCB/1916, os prazos de exercício da posse eram de 10 (dez) anos entre presentes e 15 (quinze) entre ausentes<sup>61</sup>.

Já a usucapião especial de imóvel rural, também denominada usucapião *pro labore*, *pro deserto* ou constitucional, foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio pela Constituição de 1934, também recepcionada na Constituição de 1937 e na de 1946. (DANTAS, 1996; NOBRE JUNIOR, 1999; BRITO, 2017). Há o entendimento de que a origem mais remota do instituto no Brasil está na legitimação de posse da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 – Lei de Terras, quando prevê no art. 5º que os posseiros poderiam adquirir o domínio das glebas devolutas, desde que comprovassem cultura efetiva e moradia habitual (NOBRE JUNIOR, 1999).

Apesar desse entendimento, verificamos que se tratam de institutos distintos: a usucapião é uma forma de aquisição originária da propriedade, sem necessidade de autorização do Poder Público, e tem seu fundamento na propriedade senhorial. Já a legitimação de posse, com base em Rocha et al. (2015), é um ato administrativo, no qual o Poder Público reconhece o formal domínio pleno do imóvel ao particular. Trata-se de um instituto genuinamente brasileiro, sendo uma forma de transmitir o patrimônio público para o domínio privado (BENATTI, 2003).

No entanto, a Lei nº 6.969, de 10 de dezembro de 1981 possibilitou a aquisição de imóveis rurais devolutos, por usucapião especial. Os arts. 1º e 2º da lei previam que todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, possuir como sua, por 5 (cinco) anos ininterruptos, sem oposição, área rural contínua, não excedente de 25 (vinte e cinco) hectares, e a houver tornado produtiva com seu trabalho e nela tiver sua morada, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de justo título e boa-fé, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para transcrição no Registro de Imóveis.

---

<sup>61</sup> Brito (2017) conceitua enquanto presentes o possuidor e titular do domínio residentes no mesmo Município da localização do imóvel, e ausentes, se eles residirem em Municípios diferentes da situação do imóvel.

Todavia, a lei também prevê que a usucapião especial não poderia ocorrer nas áreas indispensáveis à segurança nacional, nas terras habitadas por povos indígenas, nem nas áreas de interesse ecológico, consideradas como tais as reservas biológicas ou florestais e os parques nacionais, estaduais ou municipais, assim declarados pelo Poder Executivo. Aos que estivessem ocupando essas áreas, a lei assegurava a preferência para assentamento em outras regiões, através do órgão competente.

Com a Emenda de 1969, incluiu-se o art. 169, em que se estabeleceu que a lei federal disporia sobre a aquisição de glebas pela posse, até cem hectares, de terras públicas por aqueles que a tornassem produtivas com o seu trabalho e o de sua família. (DANTAS, 1996) <sup>62</sup>

A CRFB/1988 (art. 191) e o CCB/2002 (art. 1.239) preveem os seguintes requisitos: posse pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos, o possuidor não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural, devendo possuir como sua, sem interrupção ou oposição, área de terra em zona rural, não superior a 50 (cinquenta) hectares, tornando-a produtiva com o seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia.

Quanto à usucapião especial urbana individual, os requisitos são: posse pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos e desde que o possuidor não seja proprietário de imóvel urbano ou rural, devendo possuir como seu, sem interrupção ou oposição, área de terra em zona urbana, não superior a 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, conforme dispõe o art. 183 da CRFB/1988 e no art. 1.240 do CCB/2002. A referida legislação infraconstitucional acrescentou algumas observações nos parágrafos § 1º e 2º: o título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, e que o reconhecimento desse direito ocorrerá uma única vez<sup>63</sup>.

A legislação também regula a acessão do tempo para a ocorrência da usucapião pelo somatório do tempo das posses do antecessor com a do sucessor (BRITO, 2017), conforme podemos verificar nos arts. 1.206 e 1.207 do CCB/2002.

---

<sup>62</sup> No entanto, há autores como Brito (2017, p. 98) que defendem que a usucapião *pro labore* não foi recepcionada pela Constituição de 1967 e nem pela EC de 1969.

<sup>63</sup> Estes elementos também estão previstos no art. 9º do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001).

Devemos acrescentar que a Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011 incluiu o art. 1240-A no CCB/2002, para prever uma nova modalidade de usucapião: a usucapião do companheiro. Essa modalidade visou regularizar questões habitacionais nos casos em que há separação de fato ou até divórcio, e que o cônjuge continua residindo no imóvel abandonado por seu ex-cônjuge. Nesses casos, aquele pode pleitear usucapião, desde que permaneça no imóvel pelo prazo de dois anos.

Por fim, a usucapião especial urbana coletiva, introduzida pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade<sup>64</sup>, dispunha no art. 10, os seguintes requisitos: área urbana com mais de 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados), ocupados por população de baixa renda, tendo nela a sua moradia, durante 5 anos, ininterruptamente e sem oposição, desde que os possuidores não fossem proprietários de outro imóvel urbano ou rural e que não fosse possível identificar os terrenos ocupados por cada um deles.<sup>65</sup>

### 3.2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

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

---

<sup>64</sup> Rocha et al. (2015, p. 231) apresentam reflexões sobre a possibilidade de utilizar o instrumento da usucapião coletiva com fundamento no Estatuto da Cidade para imóveis rurais. Trata-se de uma interpretação por analogia da ação de usucapião especial urbano coletivo no âmbito da tutela dos interesses metaindividuais para o âmbito rural. O conceito seria de “ação que visa a tutelar o direito de acesso à terra de uma com unidade de moradores de baixa renda, em área superior a 250 metros quadrados, cujas áreas ocupadas não possam ser identificadas, e que se situem sobre área de propriedade particular”.

<sup>65</sup> No entanto, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, deu nova redação ao referido dispositivo, mantendo alguns requisitos e acrescentando outros. Desse modo, poderão ser objeto de usucapião urbano coletivo os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) por possuidor, desde que estes não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Segundo Rocha (2005, p. 71) “a função social da propriedade pode ser concebida como um poder-dever ou um dever-poder do proprietário de exercer o seu direito de propriedade sobre o bem em conformidade com o fim ou interesse coletivo”. Desse modo, o princípio da função social possui uma função normativa para o direito de propriedade e presta-se a atuar como critério interpretativo, concebendo a função social como um elemento que integra a estrutura do próprio conceito de propriedade.

Trata-se de um “instrumento de realização de valores, acolhidos no texto constitucional, tais como a solidariedade, a dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho, a proteção ao meio ambiente e a ordenação do espaço urbano” (ROCHA, 2005, P. 118)

No direito brasileiro, a atual Constituição adota expressamente o princípio da função social da propriedade privada. Inicialmente, a função social serviu de inspiração para a inclusão de uma nova modalidade de desapropriação na Constituição Brasileira de 1946: a desapropriação por interesse social. Posteriormente, o princípio veio a ser consagrado no Estatuto da Terra (art. 2º), e foi recepcionado expressamente pela Constituição Brasileira de 1967 (art. 157) e CRFB/1988 (art. 5º, XXIII; art. 170, III; art. 182, art. 186). Este último artigo passou a ser regulamentado pelo art. 9º da Lei nº 8.629, de 28 de fevereiro de 1993. (DI PIETRO, 2006).

Desse modo, é o art. 186 da CRFB/1988 que dispõe os requisitos indispensáveis ao preenchimento da função social da propriedade rural, quais sejam: o aproveitamento racional e adequado da terra; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho, e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Com a CRFB/1988, não há mais dúvidas de que a propriedade privada deve cumprir a sua função social. Além disso, foram estabelecidas penalidades, como a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (art. 184), àqueles que não atenderem os requisitos indispensáveis supramencionados. (BRASIL, 1988). Mattos Neto (2010, p. 37) também aponta outras sanções como “[...] a usucapião agrária, o aumento progressivo do imposto territorial rural, o direito de prelação do arrendatário”.

No âmbito urbano, verifica-se alguns instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e que estão vinculados à função social da propriedade. Rocha (2005) aponta 8 (oito) instrumentos: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o Imposto Predial Territorial Urbano progressivo, a desapropriação sanção, a usucapião especial de imóvel urbano, a usucapião coletiva, a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia e o direito de superfície.

No entanto, os debates continuam quanto se trata da função social da propriedade pública. Seria possível exigir o cumprimento da função social dos bens públicos de uso comum, uso especial e dominicais ou essa função já é inerente à finalidade a que eles se destinam? Essa discussão tem sido tratada por alguns autores brasileiros: Segundo Fortini (2004, p. 3), “a Constituição da República não isenta os bens públicos do dever de cumprir função social” e “aos bens públicos, com maior razão de ser, impõe-se o dever inexorável de atender à função social”.

Silvio Luís Ferreira da Rocha (2005) se propôs a analisar a incidência do princípio da função social da propriedade sobre a propriedade pública, uma vez que a regra é da ideia de que os fins públicos a que estão predispostos os bens públicos já seriam suficientes para afastá-los da aplicação do princípio da função social.

Segundo o referido autor, a propriedade pública é distinta da propriedade privada, embora tenha pontos em comum. Essa divergência manifesta-se no conteúdo excludente da propriedade privada, com a possibilidade de excluir qualquer outra pessoa da posição de desfrutar do bem, salvo se autorizada por ele, em contraposição ao conteúdo incluyente da propriedade pública, onde o fato de se tratar de bem público impede o uso exclusivo e o torna um bem compartilhado ou compartilhável, em regra. (ROCHA, 2005)

Desse modo, os bens públicos devem observar também o conjunto de normas que derivam da compreensão da função social da propriedade, como o respeito às normas urbanísticas e ambientais; as normas relativas à função social das cidades, a predominância da posse. (ROCHA, 2005)

Em sentido oposto, Abe (2009) entende que a função social da propriedade deve ser atendida por todos os bens particulares, e não os do Estado, uma vez que as sanções previstas pelo descumprimento da função social são imputáveis apenas aos particulares, sendo inadequado punir os entes públicos pelo descumprimento desse dever. No entanto, reforça que afastar a “função social” do regime de bens

públicos, não significa que o Poder Público não tenha deveres jurídicos em relação ao seu patrimônio público, no que diz respeito ao atendimento dos interesses coletivos normativamente postos. Do mesmo modo que o direito de propriedade privado deve ser exercido pelo particular em conformidade com os interesses da coletividade, o Poder Público deve gerir os bens públicos com o objetivo de atender os interesses públicos. Todavia, este dever decorre do próprio regime de Direito Público, inerente ao exercício da função administrativa, e não das normas que resguardam a função social.

É importante frisarmos que esses institutos não esgotam o potencial de eficácia do princípio da função social da propriedade, sendo possível a jurisprudência ser atualizada e incidir o referido princípio em situações não pensadas pelo legislador, sempre que relevar útil e relevante à concretização de outros princípios, como o da dignidade humana (ROCHA, 2005).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006) também possui estudos voltados à função social da propriedade pública. Para a autora, apesar de não estar previsto expressamente, o princípio da função social da propriedade pública também tem sido inserido de forma implícita em dispositivos da CRFB/1988, como, por exemplo, os artigos que tratam da política urbana (art. 182).

Além disso, para os bens de uso comum do povo e de uso especial, a destinação pública é um elemento inerente à natureza desses bens, seja pela sua natureza, seja por afetação legal. Função social, para Di Pietro (2006, p. 6), é um dever para o poder público: “dever de disciplinar a utilização dos bens públicos, de fiscalizar essa utilização, de reprimir as infrações, tudo de modo a garantir que a mesma se faça para fins de interesse geral, ou seja, para garantir uma *cidade sustentável*” (grifos da autora).

Apesar de seu estudo sobre a função social da propriedade ser voltado principalmente para as permissionárias e concessionárias de serviços públicos, Di Pietro (2006), ao tratar da função social dos bens dominicais, considera que estes fazem parte do patrimônio público disponível e que não há por que os excluir da incidência das normas constitucionais que asseguram a função social da propriedade. Na área urbana essas normas incluem as limitações impostas pelo Plano Diretor, e na rural, aos planos de reforma agrária, sendo o art. 188 da CRFB uma das normas aplicáveis à zona rural.

Santos et al. (2014, p. 41) também entendem que o dever de cumprir a função social da terra não exclui os bens do Poder Público, e citam Bastos (1990) e Rocha (2005) para subsidiar o seu entendimento. No entanto, Santos et al. (2014), além de afirmar que os bens públicos dominicais também devem atender à função social, sugerem que isto seja feito através da desjudicialização do instituto da usucapião em terras particulares e em terras devolutas.<sup>66</sup>

Para Barbosa (2014) e Santos et al. (2014) esse procedimento seria facultado ao usucapiente nos casos em que não houvesse litígio, sendo processado perante o notário que faria a lavratura da escritura pública de usucapião, com anuência dos confrontantes, materializando o título do qual é detentor na área por ele possuída mansa e pacificamente pelo mesmo prazo contido na legislação e, tornando esse documento título hábil para seu ingresso no Serviço de Registro Imobiliário competente, legitimando a propriedade do imóvel, em nome do usucapiente.

Apesar da proposta de Santos et al (2014) e Barbosa (2014) se mostrar um tanto inovadora para a Amazônia, através do processamento perante os Cartório de Registro de Imóveis (CRIs) do pedido de usucapião de terras particulares e de terras devolutas caso estas não estejam cumprindo com a função social, entendemos que deve ser vista com ressalvas pelos notários e registradores, uma vez que pode oportunizar a aquisição de grandes – ou ainda vários lotes de terras por particulares que pretendem enriquecer às custas da má administração e fiscalização das terras públicas.

### 3.3 USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL NO CPC/2015 E NA LEI Nº 13.465/2017

A usucapião administrativa, também chamada de extrajudicial, foi incluída pela Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, Novo Código de Processo Civil (CPC/2015), na Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, conhecida como Lei de

---

<sup>66</sup> Devemos ressaltar que função social e destinação não são sinônimos. Destinação é sinônimo de afetação, ou seja, destinar o bem à alguma finalidade específica; já a função social é um princípio cumprido pelos bens que atendem os seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Registros Públicos (LRP) e posteriormente a sua vigência, ainda sofreu algumas alterações com a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017<sup>67</sup>.

No Direito Brasileiro, a usucapião extrajudicial foi introduzida com a lei que criou o Programa Minha Casa, Minha Vida, oriundo da Lei nº 11.977/2009, mas sua aplicação estava restrita às hipóteses de regularização fundiária de terrenos urbanos, conforme se verifica no art. 60 da referida lei. (ARAÚJO, 2015; BRANDELLI, 2016).

Dessa forma, o art. 1071 do CPC/2015 acresceu o art. 216-A da LRP, passando a admitir o pedido de reconhecimento extrajudicial da usucapião pelas duas legislações. Quanto à sua tramitação, o pedido será processado diretamente no CRI da Comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, sendo necessária a representação por advogado.

A LRP dispõe que o requerimento deve ser instruído com ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e dos seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias; planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional, e pelos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes; certidões negativas dos distribuidores da comarca onde o imóvel esteja localizado e do domicílio do requerente; e o justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel.

Em seguida, o pedido será autuado pelo registrador, e o prazo da prenotação<sup>68</sup> será prorrogado até o acolhimento ou a rejeição do pedido.

---

<sup>67</sup> A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016. Lei nº 13.465, de 11 de julho de foi resultado da conversão da MP nº 759, de 2016, trazendo profundas alterações na legislação fundiária urbana e rural brasileira.

O art. 216-A, § 2º da LRP dispõe que se a planta não contiver a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, esse será notificado pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, para manifestar seu consentimento expresso em 15 (quinze) dias, interpretado o seu silêncio como discordância.

No entanto, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 alterou diversas leis que tratam sobre regularização fundiária, dando nova redação ao dispositivo supra citado e prevendo que o silêncio dos titulares de direitos registrados na matrícula será interpretado como concordância. (BRASIL, 2017). Nos questionamos se ao mesmo tempo que agiliza o procedimento da usucapião, a interpretação do silêncio como concordância não geraria insegurança aos confinantes, especialmente nos casos de imóveis rurais, onde intimações são mais difíceis de serem realizadas.

Após a manifestação dos titulares de direitos registrados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, o Oficial do CRI dará ciência à Fazenda Pública da União, do Estado, ao Distrito Federal e do Município, pessoalmente, ou pelo correio com aviso de recebimento, para que se manifestem sobre o pedido no prazo de 15 (quinze) dias. Além disso, também promoverá a publicação de edital em jornal de grande circulação, onde houver, para a ciência de terceiros eventualmente interessados, que poderão se manifestar em 15 (quinze) dias. (BRASIL, 2015)

É importante ressaltarmos a previsão legal de que o Oficial poderá solicitar e realizar diligências para a elucidação de qualquer ponto de dúvida. Mas caso não fiquem pendências de diligências, bem como já tenha transcorrido o prazo de 15 (quinze) dias da manifestação dos terceiros eventualmente interessados, e os documentos estejam em ordem, o oficial registrará a aquisição do imóvel, e se for o caso, será permitida a abertura de matrícula.

Entretanto, em qualquer caso, o interessado pode suscitar o procedimento de dúvida, e se ao final das diligências a documentação não estiver em ordem, o oficial do CRI deverá rejeitar o pedido. Isso não impedirá o ajuizamento da ação de

---

<sup>68</sup> Prenotação é o assento prévio e provisório no Livro Protocolo, o qual assegura a precedência do direito real representado no título. Desse modo, todo título protocolado está automaticamente prenotado, passando a gozar de prioridade no registro em relação àquele protocolado posteriormente. No entanto, este direito de prioridade dura apenas 30 (trinta) dias, e caso o interessado não cumpra, injustificadamente, as exigências do Oficial no referido prazo, o assento é cancelado automaticamente e perde-se o direito à prioridade. (LOUREIRO, 2016).

usucapião pelo usucapiente. Além disso, caso haja impugnação do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, o oficial remeterá os autos ao juízo competente, e o requerente deverá emendar a petição inicial, de modo a adequá-la ao procedimento comum.

A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 incluiu algumas observações ao art. 216-A da LRP. A primeira está prevista no § 13º, onde caso não seja encontrado o notificando ou caso ele esteja em lugar incerto ou não sabido, tal fato será certificado pelo registrador, que deverá promover a sua notificação por edital mediante publicação, por duas vezes, em jornal local de grande circulação, pelo prazo de 15 (quinze) dias cada um, interpretado o silêncio do notificando como concordância. (BRASIL, 2017)

A segunda observação está prevista no § 14º: o regulamento do órgão jurisdicional competente para a correição das serventias poderá autorizar a publicação do edital em meio eletrônico, caso em que ficará dispensada a publicação em jornais de grande circulação. (BRASIL, 2017)

Por fim, a terceira inclusão foi do art. 216-A, § 15º, onde no caso de ausência ou insuficiência dos documentos (justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel), a posse e os demais dados necessários poderão ser comprovados em procedimento de justificação administrativa perante a serventia extrajudicial, que obedecerá ao disposto no art. 381, § 5º e ao rito previsto nos arts. 382 e 383 do CPC/2015, que dispõe sobre a produção antecipada de provas (BRASIL, 2017).

Além disso, observamos que não há limitação no art. 216-A da LRP no que diz respeito à espécie de usucapião que possa ser reconhecida pela modalidade extrajudicial. Portanto, qualquer espécie de usucapião poderia ser reconhecida extrajudicialmente desde que presentes os seus requisitos específicos (BRANDELLI, 2016), já apresentados na subseção 3.1 desta dissertação.

A discussão permanece no que diz respeito à possibilidade de a usucapião extrajudicial recair em terras públicas devolutas. Verificamos no item 3.2 desta dissertação que há autores defendendo esta possibilidade, sendo Barbosa (2014) o mais expressivo atualmente, principalmente no que diz respeito à Amazônia. No entanto, o que se infere do art. 2º, § 4º do Provimento nº 65, de 14 de dezembro de

2017, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é que não será admitido o reconhecimento extrajudicial da usucapião de bens públicos, nos termos da lei.<sup>69</sup>

Desse modo, consideramos que nos casos de usucapião especial rural, previsto na Lei nº 6.969, de 10 de dezembro de 1981, se os requisitos foram cumpridos anteriormente à CRFB/1988, será possível ocorrer a aquisição da propriedade na sua forma extrajudicial. Além disso, também é possível usucapião extrajudicial do domínio útil de imóveis foreiros e de posses legítimas<sup>70</sup>, bem como em bens públicos dominicais cujo cumprimento dos requisitos se deu antes da vigência do CCB/1916.

### 3.4 USUCAPIÃO JUDICIAL E O ÔNUS DA PROVA

A negativa do pedido de usucapião extrajudicial não impede o ajuizamento da ação de usucapião. No CPC/1973, a ação de usucapião estava entre os procedimentos especiais de jurisdição contenciosa<sup>71</sup>. No entanto, com o CPC/2015, a ação de usucapião de terras particulares passou por uma mudança estrutural, sendo absorvida para o campo da ação ordinária, o que não simplifica o ajuizamento do pedido.

Segundo Araújo (2015), o que justificava a natureza especial do procedimento da ação de usucapião era a previsão da audiência de justificação da posse, tendo em vista que essa audiência é semelhante àquelas realizadas nas ações possessórias para a demonstração da posse preliminar, com o objetivo de instruir o pedido liminar.

Essa complexidade, advém do direito material, e exigirá um cuidado redobrado dos operadores jurídicos com a vigência do CPC/2015. O sistema

---

<sup>69</sup> Ressaltamos que um dos considerando do Provimento do CNJ é a “uniformização, em todo o território nacional, dos procedimentos relativos à usucapião extrajudicial”, e em razão disso, caberia o questionamento ao CNJ sobre qual é o seu entendimento quanto à natureza jurídica das terras devolutas e se admitem a existência de *res nullius*, uma vez que se essa caracterização for importada do entendimento dos tribunais para o âmbito extrajudicial, poderá ter repercussões nos procedimentos de usucapião.

<sup>70</sup> Os casos de posses legítimas serão aqueles obtidos conforme a legislação da época e do local, devendo ser observado não somente a legislação federal como também as legislações estaduais antigas.

<sup>71</sup> Esses procedimentos têm uma importância histórica inegável, pois a construção do conceito de tutelas jurisdicionais diferenciadas foi inspirada em pretensões específicas que não poderiam depender do procedimento ordinário, como a usucapião (ARAÚJO, 2015).

processual brasileiro aderiu ao trinômio processual: condições da ação, pressupostos processuais e mérito. Desse modo, o autor, na petição inicial da ação de usucapião, deverá demonstrar sumariamente a possibilidade jurídica do seu pedido, ofertando apenas indícios de posse hábil para o pedido de usucapião ser reconhecido em juízo. (ARAÚJO, 2015)

No entanto, trata-se de uma ação ordinária complexa e que exige um domínio de um dos institutos mais difíceis do direito privado que é a posse. Segundo Araújo (2015, p. 441) exigirá “[...] a compreensão de que a união entre direito material e o direito processual é intensa, exigindo o estudo conjugado das duas matérias. O fim do direito processual é apenas a instrumentalização do direito material em juízo”.

É importante ressaltar, para os fins deste trabalho, que a tese majoritária no direito brasileiro é de que somente os imóveis particulares podem ser objeto de usucapião. Farias e Rosenvald (2015) observam que na exegese literal do ordenamento, bens públicos de qualquer natureza são insuscetíveis de usucapião, conforme já verificamos nos arts. 183, §3º, e 191, parágrafo único da CRFB/1988. No entanto, os autores entendem que a partir de uma análise civil-constitucional, a absoluta impossibilidade de usucapião sobre bens públicos é equivocada, pois ofende o valor da função social da posse e ao próprio princípio da proporcionalidade. Apesar do referido entendimento<sup>72</sup>, Farias e Rosenvald (2015, p. 342) reforçam que

Entretanto, a Constituição Federal não atendeu a esta peculiaridade, olvidando-se de ponderar o direito fundamental difuso à função social com o necessário dimensionamento do bem público, de acordo com a sua conformação no caso concreto. Ou seja; se formalmente público, seria possível a usucapião, satisfeitos os demais requisitos; sendo formal e materialmente público, haveria óbice à usucapião. Esta seria a forma mais adequada de tratar a matéria, se lembrarmos que, enquanto o bem privado “tem” função social, o bem público “é” função social.

Araújo (2015) reconhece, no entanto, que a impossibilidade da usucapião sobre bens públicos cede perante três hipóteses: 1) nos casos de usucapião de domínio útil em imóveis foreiros, o que não afeta o domínio direto do ente público

---

<sup>72</sup> Nesse sentido, os autores defendem a divisão dos bens públicos entre materialmente e formalmente públicos, onde estes seriam os bens registrados em nome da pessoa jurídica de direito público, mas que estão excluídos de qualquer forma de ocupação, e os bens materialmente públicos seriam aqueles aptos a preencher critérios de legitimidade e merecimento, uma vez que possuem alguma função social. (FARIAS e ROSENVALD, 2015)

sobre o bem; 2) nos casos de posses devidamente consolidadas antes da vigência do CCB/1916, sendo uma exceção prevista pela Súmula nº 340 do STF; 3) nos casos da perda da natureza pública do bem, ou seja, através da desafetação com o procedimento legal pertinente e desde que a posse fosse posterior à declaração da desafetação do bem.

Outra questão que merece destaque é quanto à natureza jurídica da ação de usucapião. Esse elemento é importante, uma vez que a aquisição da propriedade e a formação da nova matrícula possuem efeitos diferentes à depender da natureza jurídica da ação.

Doutrinariamente, há divergência se a eficácia preponderante da ação de usucapião é declaratória ou constitutiva. Ellias Filho (1983) e Gonçalves (2008) entendem que se trata de pretensão declaratória. Sendo uma ação declaratória, é possível o ajuizamento de pretensões imprescritíveis e sua eficácia é *ex tunc*. Caso seja constitutiva, a eficácia será *ex nunc* e os efeitos da sentença só serão eficazes após a sua prolação.

Ainda com base em Araújo (2015), reforçamos que o CPC/1973 previa a possibilidade de o autor ajuizar ação de usucapião para a formação do domínio por meio de ação ordinária. No entanto, nada impede que o possuidor utilize a exceção de usucapião. Desse modo, há a possibilidade de a usucapião ser alegada como matéria de defesa, porém o seu reconhecimento como matéria de defesa não permite que o domínio seja declarado por via transversa, através da improcedência de um pedido reivindicatório. (GONÇALVES, 2008)

A ação de usucapião deve, como qualquer ação, preencher o trinômio processual: legitimidade *ad causam*, interesse de agir e possibilidade jurídica do pedido. A legitimidade *ad causam* consiste na possibilidade de a parte realizar a afirmação do direito em juízo, sendo analisada tanto com relação ao autor quanto ao réu. Desse modo, o usucapiente é quem possui a legitimidade *ad causam* para a ação de usucapião, o que não impede que o processo possa ser conduzido por pessoa diversa, como nos casos de usucapião por compossuidor, ou por uma associação nos casos de usucapião coletiva. (ARAÚJO, 2015)

Quanto à legitimidade *ad causam*, também há controvérsias. Para Araújo (2015) e Meirelles (2016), a ação de usucapião pode ser ajuizada por pessoa física ou por pessoa jurídica de direito privado e de direito público, e nos casos de usucapião especial coletivo, poderá ser formulado por pessoa jurídica que fará a

representação, conforme o art. 12, III do Estatuto da Cidade e art. 5º, XXI da CRFB/1988.<sup>73</sup> No entanto, também há quem defenda que apenas as pessoas físicas e jurídicas de direito privado podem adquirir imóveis por usucapião, ficando excluídas as pessoas jurídicas de direito público, uma vez que existem meios próprios de o ente público adquirir bens imóveis, como é o caso da desapropriação.

O interesse de agir nas ações de usucapião contém a possibilidade jurídica do pedido, uma vez que se o pedido não for viável, não há interesse. Já a possibilidade jurídica do pedido consiste em operação lógica realizada pelo magistrado ao verificar a pertinência da pretensão trazida em juízo em relação ao ordenamento jurídico positivado.

Araújo (2015, p. 459) exemplifica com os casos de pedido de usucapião sobre bens públicos, no qual trata-se de impossibilidade jurídica do pedido, tendo em vista a vedação constitucional, legal e jurisprudencial. Entretanto, reforça que esse exame deve ser cuidadoso, uma vez que é possível o pedido de usucapião do domínio útil de bem público. Além disso, deve-se considerar a inexistência de presunção de propriedade pública. Para o referido autor, “o art. 1.245 do CC<sup>74</sup> brasileiro aplica-se aos terrenos particulares e públicos; portanto, as Fazendas Públicas Federal, Estadual ou Municipal, deverão fazer prova da propriedade.”

A questão da prova da propriedade é um ponto crucial e têm sido objeto de discussões há mais de 50 anos, na doutrina e em decisões dos Tribunais Superiores. Nesse sentido, existem duas teorias: Márcia Motta (1998, p. 18-19) nos relembra que para alguns estudiosos, o princípio da soberania do Poder Público concede ao Estado ‘aprioristicamente, a capacidade dominial originária’, e neste sentido, ele dispõe do domínio das terras devolutas. Segundo esta interpretação, a Lei de Terras de 1850 teria consolidado o princípio de que as terras públicas se apuram por exclusão das terras particulares. Para outros, no entanto, “quem alega ser dono está na obrigação de provar o que alega (...) e a tal não pode escapar o Poder Público”. Por este enfoque, cabe ao Estado provar o domínio de suas terras.

Desse modo, em razão da origem pública das terras brasileiras, o particular, por ser o autor da ação de usucapião, deve comprovar que o imóvel a que se

---

<sup>73</sup> Araújo (2015, p. 467-474) também apresenta algumas hipóteses específicas de legitimidade para agir na ação de usucapião: espólio, o condômino, por comosse, por associação ou entidade coletiva, por pessoa jurídica, pelo proprietário e pelo credor do usucapiante.

<sup>74</sup> O art. 1245 do CCB/2002 prevê que a transferência entre vivos da propriedade ocorre mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

pretende adquirir a propriedade é privado (RIBEIRO, 2007; RODRIGUEZ, 2013b; ROCHA et al, 2015).

Quanto ao ônus ser do ente público interessado no imóvel, uma vez que ao afirmar que o imóvel é público, deve comprovar essa condição, devemos considerar que estabelecer esse ônus ao particular seria forçar este a produzir uma prova excessivamente difícil, ao ter que produzir uma cadeia dominial até o seu destacamento<sup>75</sup> (GARCIA, 1958). No entanto, veremos na próxima seção como os tribunais superiores tem tratado deste assunto.

A principal tese do Estado, nas ações de usucapião, é de que a ausência de transcrição no registro imobiliário gera uma presunção de que a terra é devoluta e que isso seria suficiente para comprovar o seu domínio sobre as terras.

Neste sentido, devemos apresentar algumas considerações sobre a história dos registros públicos no Brasil e o destaque do patrimônio público para o domínio privado, para por fim, tratar do ônus da prova no direito brasileiro e quais as mudanças do CPC/2015 que podem repercutir na judicialização de demandas que envolvam terras possivelmente devolutas.

Verificamos na seção anterior que o processo de ocupação do território brasileiro foi originariamente fundado nos títulos de sesmarias, de titularidade do Reino de Portugal, portanto, públicos, e que a sua transferência aos sesmeiros iniciou a formação da propriedade privada no Brasil. Também consideramos, nesta seção, que a propriedade privada também teve origem na propriedade senhorial, conforme Benatti (2003).

Acontece que a Lei Orçamentária n.º 317 de 21 de outubro de 1843, criou um Registro Geral de Hipotecas, regulamentado pelo Decreto nº 482, de 14 de novembro de 1846. Esta lei, contudo, não tratou pormenorizadamente da questão relativa à propriedade público-privada, mas criou o Cartório de Registro de Hipotecas, que não tratava, inicialmente, de outra matéria que não a hipotecária.

Desse modo, antes de 1890 não existia um sistema institucionalizado de registros públicos. Com a publicação do Decreto nº 160-A, de 19 de janeiro de 1890, o domínio se transferia sem obrigatoriedade de transcrição do título de transmissão

---

<sup>75</sup> Também chamada de *probatio diabólica*, conceito que tem origem no direito romano e que era utilizado naquele tempo para denominar a prova a ser realizada na ação reivindicatória, situação na qual o autor precisava, para obter sucesso na demanda, provar ser o titular originário do bem ou a aquisição por uma cadeia sucessória válida, até se obter ciência do domínio originário. Desse modo, a *probatio diabólica* seria empregado em qualquer situação onde a instrução seja muito difícil ou impossível. (MACEDO E PEIXOTO, 2016, p. 177)

em registro público. Segundo Grande Junior (2017) o Decreto melhorou o sistema registral imobiliário, mas ainda assim persistiam as falhas do antigo sistema, quais sejam, admitir a transferência de domínio entre os negociantes sem a transcrição do título e a não sujeição das transmissões *causa mortis* e dos atos judiciais à transcrição. Esses problemas só seriam “solucionados” vinte e seis anos depois, com o CCB/1916 e a obrigatoriedade do registro de transferência do imóvel.

Hoje é a LRP e o CCB/2002 que tratam sobre a questão dos registros públicos. Mas a ausência de obrigatoriedade naquele período histórico somado a má administração das terras públicas repercute até hoje na dificuldade de identificar cadeias dominais que consigam demonstrar o destaque válido do patrimônio público para o privado. (FERREIRA FILHO, 2015). Além disso, soma-se a situação caótica de alguns Cartórios de Registro de Imóveis, que precisam de intervenção das Corregedorias de Justiça<sup>76</sup> para tentar equacionar os graves problemas registrais existentes.

No que diz respeito ao ônus da prova, este “é o encargo, atribuído pela lei a cada uma das partes, de demonstrar a ocorrência dos fatos de seu próprio interesse para as decisões a serem proferidas no processo”. O CPC/1973 estabeleceu o ônus estático, previsto no art. 333. Desse modo, ao autor da ação cabe provar os fatos constitutivos do seu direito, e ao réu quanto a existência de fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito do autor.

Portanto, nas ações de usucapião, ao particular caberia provar que o imóvel objeto da sua pretensão é particular, e à Fazenda Pública, ao vislumbrar que se trata de terra devoluta, comprovar este fato modificativo do direito do autor. No entanto, pela ausência de um cadastro, de sistematização dos documentos fundiários e pelo conceito de terra devoluta ser feito por exclusão, essa prova acaba sendo de difícil produção a Fazenda Pública.

Macêdo e Peixoto (2016) nos lembram que o referido Código previa apenas o ônus estático. A possibilidade de inversão judicial<sup>77</sup> do ônus da prova era

---

<sup>76</sup> No Pará, a Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior (CJCI) possui uma série de Provimentos e Instruções voltadas ao bloqueio de matrículas realizadas de forma indevida nos CRIs do Estado. A título de exemplo, o Provimento nº 013/2006-CJCI, de 21 de junho de 2006, que determina o bloqueio de matrículas cujos imóveis estejam acima do limite estabelecido pelas diferentes Constituições Brasileiras, uma vez que em vários municípios do interior as áreas registradas em cartório superam em um, duas ou mais vezes a sua superfície territorial.

<sup>77</sup> É necessário diferenciar a inversão judicial da dinamização do ônus da prova. Há autores que entendem que a inversão e a dinamização são sinônimas. No entanto, entendemos como Macêdo e Peixoto (2016) no sentido de que são institutos diferentes: enquanto a dinamização é uma via

dirigida apenas à proteção do consumidor e prevista no Código de Defesa do Consumidor. Posteriormente, a doutrina e a jurisprudência perceberam a insuficiência da previsão estática para certos casos<sup>78</sup>, como nos que se constata a presença da “prova diabólica” e em que a regra do ônus estático pode ferir o direito de acesso à justiça.

No CPC/2015, o ônus estático foi mantido. Entretanto, houve o acréscimo da dinamização do ônus da prova, onde o juiz poderá, nos casos previstos em lei ou diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo, ou à maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário, atribuir o ônus da prova de modo diverso, desde que o faça por decisão fundamentada, caso em que deverá dar à parte a oportunidade de se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído. Neste sentido, Macêdo e Peixoto (2016, p. 171) formularam a seguinte construção:

*A teoria da dinamização probatória não invalida a distribuição estática, a qual funciona adequadamente na grande maioria dos casos. No entanto, se no caso concreto, esta teoria não se mostrar adequada, gerando encargos excessivos para uma das partes, quando a outra tem melhores condições, impõe-se a dinamização. (grifo dos autores)*

Portanto, concluímos que o instituto da usucapião de bens imóveis no Brasil sofreu diversas alterações, desde a Constituição de 1824 e suas bases fundadas na concepção de propriedade privada individual-liberal. Com a nova ordem constitucional, é necessário ampliar os olhares para outras concepções de posse que não apenas a posse civil e a agrária, em especial na Amazônia, onde existem formas de regularização fundiária específicas, como é o caso das populações tradicionais, que por vezes coexistem e por vezes se chocam com as formas de reconhecimento privatistas.

Além disso, nos últimos 10 anos, as alterações realizadas na legislação infraconstitucional sobre usucapião e a possibilidade de utilizar o procedimento administrativo nos casos em que não há litígio, sugerem o seguinte pensamento: na Amazônia, onde existem tantos conflitos pela posse e propriedade da terra, com os

---

de mão-dupla, dependente da análise criteriosa das condições fáticas das partes, a inversão, muito embora dependa do caso concreto, é uma via de mão única, ou seja, a inversão só pode ser feita uma única vez e em um único sentido.

<sup>78</sup> Em situações peculiares de direito material que necessitam de trato processual particular, como nos casos de danos ambientais, erro médico, acidentes de trabalho, conforme Macêdo e Peixoto (2016).

mais diversos atores sociais que se relacionam com a terra de formas diferentes, a usucapião extrajudicial terá eficácia para quem?

Ainda é cedo para fazer afirmações, uma vez que a desjudicialização do instituto é recente, e que apenas no final de 2017, o Conselho Nacional de Justiça publicou o Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017, estabelecendo diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis brasileiros. Desse modo, como vimos no decorrer desta seção, apesar do referido provimento ter vedado a usucapião de bens públicos, fica em aberto quanto às terras devolutas em razão da divergência doutrinária no que diz respeito à sua natureza jurídica.

Ademais, a existência de grandes estoques de terras devolutas na Amazônia sugere uma atenção maior ao tema e necessidade de estudos complementares que avaliem a eficácia do instituto da usucapião extrajudicial e de quem serão os beneficiados por esse procedimento.

Com o CPC/2015 e a possibilidade de dinamização do ônus da prova, o debate quanto ao ônus nas ações de usucapião deve ser retomado e nos convidam a pensar em alternativas e novas formas de raciocínio, de forma a tentar combater a suposta apropriação de terras devolutas que ocorre por meio da utilização da tese de que o ônus da prova sempre será do ente público. Desse modo, não podendo haver usucapião de bens públicos, o interessado em adquirir a propriedade deverá requerer a regularização fundiária, hoje realizada pelo Programa Terra Legal<sup>79</sup>, no âmbito da Amazônia Legal.

---

<sup>79</sup> Com a Lei nº 11.952, em 25 de junho de 2009, a regularização fundiária na Amazônia Legal, que antes era promovida pelo INCRA, passou a ser executada diretamente pelo Programa Terra Legal, que é gerido pela Subsecretaria de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL) vinculada à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). A intenção do Programa é regularizar as ocupações legítimas, com prioridade aos pequenos produtores e às comunidades locais. Nesse sentido, a Lei 11.952/09 prevê dispositivos para evitar a regularização de áreas griladas. Outra medida para evitar fraudes é o sistema de divulgação da lista de cadastrados e recepção de denúncias pela internet, que pode ser acessado por qualquer cidadão, inclusive anonimamente. Informações disponíveis em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/serfal/apresenta%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

## 4 REPERCUSSÕES DA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES BRASILEIROS SOBRE TERRAS DEVOLUTAS NA ESTRUTURA FUNDIÁRIA DA AMAZÔNIA LEGAL

Esta seção tem por objetivo analisar as repercussões da jurisprudência sobre terras devolutas no pós 1988, nos julgados dos Tribunais Superiores Brasileiros sobre usucapião e ações discriminatórias de terras devolutas e como os entendimentos verificados nesses acórdãos podem repercutir na discussão fundiária da Amazônia Legal.

### 4.1 METODOLOGIA DE LEVANTAMENTO E ANÁLISE DOS ACÓRDÃOS

No que diz respeito à técnica de pesquisa jurisprudencial, utilizamos os seguintes critérios e estratégias de busca: tendo em vista que a pesquisa abrange o Supremo Tribunal Federal (STF) enquanto Corte Constitucional brasileira e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) enquanto Tribunal Superior Infraconstitucional, a análise se desenvolveu a partir do levantamento dos acórdãos disponibilizados nos sítios eletrônicos oficiais destes tribunais<sup>80</sup>.

A pesquisa jurisprudencial foi iniciada em 2015 e atualizada em 15/04/2017. Adotamos como delimitação temporal os casos julgados entre 05/10/1988 à 31/12/2016, selecionando apenas os acórdãos, uma vez que nos possibilita verificar se existem posições divergentes entre os Ministros sobre um mesmo caso, bem como as teses apresentadas pelas partes. Além disso, adotamos os acórdãos *haja vista* que nestes o entendimento dos Ministros, mesmo que constantes em votos vencidos, também se caracterizam como argumento válido de autoridade, podendo ser utilizado como ratificação de ideias e de mudança de posicionamento no futuro. (VIEIRA 2005 *apud* BARROS, 2016)

Quanto às estratégias de busca, definimos enquanto palavras-chave terra devoluta, buscando essas palavras no inteiro teor do julgado. Isso porque não basta identifica-las na ementa da decisão. É necessário ler a íntegra para conhecer os fundamentos contidos na sentença, no voto dos magistrados, tendo em vista que

---

<sup>80</sup> No sítio oficial do STF disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>; no sítio oficial do STJ, disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>.

muitos desses julgados representam verdadeiras teses jurídicas diante dos embates técnicos, jurídicos e filosóficos que são travados (BARROS, 2016).

A partir dessa primeira busca, verificamos que existem 35 (trinta e cinco) acórdãos no STF, 127 (cento e vinte e sete) acórdãos no STJ, ementados com a palavra terra devoluta proferidos entre 1988 e 2016, conforme gráfico abaixo:

**Gráfico 1 – Acórdãos ementados com terra devoluta, proferidos de 1988 à 2016.**



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do STF (2016) e STJ (2016)

Constatamos que as ações originárias são as mais diversas: no STJ as principais são as ações de desapropriação, ações discriminatórias e ações de usucapião. No STF, no período pesquisado, as mais comuns são ações de nulidade e cancelamento de registro, usucapião e ações discriminatórias.

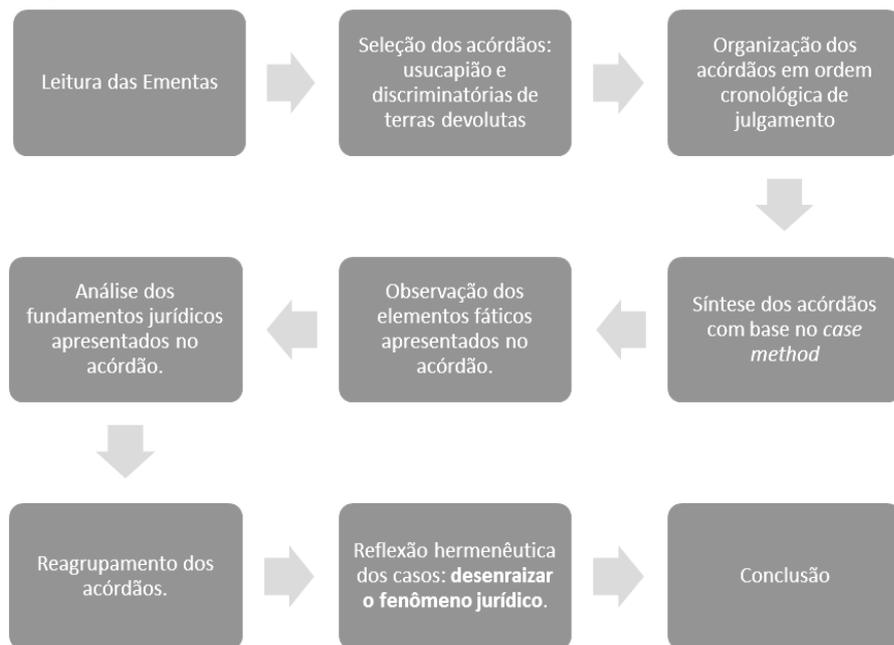
Como se tratam de diversas ações, que possuem ritos próprios e que merecem um estudo a parte, delimitamos a análise dos acórdãos dos tribunais nas ações de usucapião e nas ações discriminatórias, de modo a verificar quais são os casos existentes, quais os elementos fáticos presentes nesses acórdãos, os argumentos das partes, como a fundamentação foi construída, o resultado, e como esses acórdãos podem repercutir na discussão dos problemas fundiários da Amazônia Legal.

Portanto, ações de declaração de nulidade de sentença e de registro imobiliário, desapropriação que surgiram foram afastadas da análise neste primeiro momento, mas poderão ser objeto de estudos futuros.<sup>81</sup>

Desse modo, a partir dessa delimitação nas ações, no período pós-1988 até 2016, trabalhamos com 14 (quatorze) acórdãos no STF e 44 (quarenta e quatro) acórdãos no STJ, sendo que destes, 23 (vinte e três) acórdãos tratam de ações de usucapião e 21 (vinte e um) acórdãos de ações discriminatórias, conforme apêndice A e C desta dissertação, respectivamente.

Na Figura 1 a seguir, demonstramos as etapas da análise jurisprudencial, desde a leitura das ementas até a conclusão com base no referencial teórico delimitado.

Figura 1 – Etapas da análise jurisprudencial



Fonte: Elaboração própria (2018).

Desse modo, após a identificação dos acórdãos a serem trabalhados, eles foram organizados por ordem cronológica de julgamento, em uma tabela destacando: o Tribunal pesquisado, o sítio oficial, as palavras-chave empregadas, a data de realização e atualização da pesquisa, o número do recurso, o Ministro Relator, a turma que proferiu a decisão, a data de julgamento e de publicação, bem

<sup>81</sup> A exclusão desses casos, neste momento, se dá em razão do tempo para aprofundamento da pesquisa. Consideramos serem temáticas complexas e específicas, merecendo um estudo a parte.

como as ementas, as quais foram lidas para identificar quais se tratam de ações de usucapião e ações discriminatórias que em algum momento se referem às terras devolutas<sup>82</sup>.

Em seguida realizamos a síntese dos acórdãos selecionados utilizando o método do caso, idealizado por Christopher Langdell<sup>83</sup>. Com a leitura dos acórdãos em cadeia, foi possível perceber quais são os acórdãos paradigmas e identificar nessas decisões quais são os fatos que deram origem à lide, quais são as teses apresentadas pelas partes, qual é o problema que o tribunal precisa responder ao final do julgamento, quais são os fundamentos apresentados pelos julgadores ao decidir o caso e qual é o resultado final.

Como referencial teórico para a análise dos acórdãos, utilizamos a obra de José Rodrigo Rodriguez (2013a) como uma crítica à racionalidade das Cortes Brasileiras e a Crítica Hermenêutica do Direito (CHD), de Lenio Streck (2014) enquanto aporte teórico para o desenraizamento daquilo que tendencialmente encobrimos.

Explicamos. Com a CHD, Streck (2014) busca apresentar ferramentas para a interpretação do direito, utilizando o método fenomenológico, visto a partir de Gadamer, onde a linguagem, ou seja, o sentido, a denotação, não é analisado em um sistema fechado de referências e sim, no plano da historicidade. Nessa perspectiva, realizando uma metáfora com o conto Ideias do Canário, de Machado de Assis<sup>84</sup>, Streck (2014) nos convida a pensar no contexto jurídico do que “sempre

<sup>82</sup> Em alguns casos não foi possível identificar, pela ementa, se a ação originária se tratava de usucapião ou de discriminatória. Nesses casos, houve a necessidade de ler o relatório elaborado pelo Tribunal para identificar qual era a ação originária.

<sup>83</sup> O Método do Caso (*Case Method*) foi idealizado por Christopher Columbus Langdell na década de 1870, que o introduziu no ensino universitário do Direito por meio do estudo e discussão de *cases*, em seu curso sobre contratos na Escola de Direito de Harvard. Na tradição norte-americana, esse método é um instrumento didático que tem por objetivo o ensino de habilidades voltadas para o desenvolvimento e a prática do raciocínio jurídico por meio do estudo e compressão de decisões judiciais. (RAMOS e SCHORSCHER, 2009; FERNANDES, 2014). Além disso, Ramos e Schorscher (2009) observam que a utilização deste método também permite que o caso deixe de ser uma mera decisão judicial e passe a ser a apresentação de fatos reais, onde os utilizadores do método devem extrair o direito e as normas aplicáveis, não deixando de lado os aspectos extrajurídicos apresentados no caso.

<sup>84</sup> Na obra Lições de Crítica Hermenêutica do Direito, Streck (2014, p. 13-15) resume a metáfora da seguinte forma: “Um homem, Sr. Macedo, vê um canário em uma gaiola, pendurada em uma loja de quinquilharias (licença poética minha: no original, é loja de Belchior). Ao indagar em voz alta quem teria aprisionado a pobre ave, esta responde que ele estava enganado. Ninguém o vendera. O Sr. Macedo perguntou-lhe se não tinha saudade do espaço azul e infinito, ao que o canário perguntou: “*Que coisa é essa de azul e infinito?*”? Então o homem afinou a pergunta: “*Que pensas do mundo, oh canário?*”? E este respondeu, com ar professoral: “*O mundo é uma loja de quinquilharias, com uma pequena gaiola de taquara, quadrilonga, pendente de um prego; o*

foi assim”, do que é considerado “obvio” mas que, revolvendo o chão linguístico, acaba se mostrando de outro modo.

Em síntese, a CHD se verifica da seguinte forma: ao revolver o chão linguístico em que está assentada a tradição, reconstruímos a história institucional do fenômeno jurídico. Desse processo – que é como se o fenômeno fosse “descascado aos poucos” – exsurge “o sentido da coisa”. Esse sentido já não será aquele que o intérprete vislumbrou no início. Streck realiza uma analogia desse raciocínio com o caso da ilha e dos peixes<sup>85</sup>, onde o fenômeno interpretado exsurgiu “como ele é” (STRECK, 2014).

É neste sentido que trabalharemos os acórdãos proferidos pelos tribunais superiores casos oriundos de ação discriminatória e de usucapião: extraíndo o fenômeno jurídico verificado na jurisprudência dos tribunais superiores e analisando as possíveis repercussões desse raciocínio na estrutura fundiária da Amazônia Legal.

#### 4.2 TERRAS DEVOLUTAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Apesar deste trabalho se dedicar às terras devolutas no pós-1988, verificamos que os casos julgados no Supremo Tribunal Federal (STF) sobre

---

*canário é senhor da gaiola que habita e da loja que o cerca. Fora daí, tudo é ilusão.” E acrescentou: “Aliás, o homem da loja é, na verdade, o meu criado, servindo-lhe comida e água todos os dias”. Encantado com a cena, o Sr. Macedo comprou o canário e uma gaiola nova. Levou-o para a sua casa para estudar o canário, anotando a experiência. Três semanas depois da entrada do canário na casa nova, pediu-lhe que lhe repetisse a definição do mundo. O mundo, respondeu ele, “é um jardim assaz largo com repuxo no meio, flores e arbustos, alguma grama, ar claro e um pouco de azul por cima; o canário, dono do mundo, habita uma gaiola vasta, branca e circular, donde mira o resto. Tudo o mais é ilusão e mentira”. Dias depois, o canário fugiu. Triste, o homem foi passear na casa de um amigo. Passeando pelo vasto jardim, eis que deu de cara com o canário. “Viva, Sr. Macedo, por onde tem andado que desapareceu”? O Sr. Macedo pediu então que o canário lhe definisse de novo o mundo. O mundo, concluiu solenemente, é um espaço infinito e azul, com o sol por cima. Indignado, o Sr. Macedo retorquiu-lhe: “Sim, o mundo era tudo, inclusive a gaiola e a loja de quinilhariarias...”. Ao que o canário disse: “Que loja? Que gaiola? Estás louco?” (grifos no original).*

<sup>85</sup> Segundo Streck (2013; 2014, p. 9), o caso da ilha e dos peixes se exemplifica na alegoria do hermeneuta que chega a uma ilha e lá constata que as pessoas cortam (desprezam) a cabeça e o rabo dos peixes, mesmo diante da escassez de alimentos. Intrigado, o hermeneuta foi buscar as raízes desse mito. Descobriu, finalmente, que, no início do povoamento da ilha, os peixes eram grandes e abundantes, não cabendo nas frigideiras. Consequentemente, cortavam a cabeça e o rabo... Hoje, mesmo que os peixes sejam menores que as panelas, ainda assim continuam a cortar a cabeça e o rabo. Perguntando a um dos moradores o porquê de assim agirem, ouviu: “Não sei... mas as coisas sempre foram assim por aqui!”. Eis o senso comum.” É nesse sentido que pretendemos questionar os acórdãos proferidos pelos Tribunais Superiores Brasileiros sobre ações de usucapião e discriminatória de terras devolutas.

usucapião e discriminatórias advêm de um período anterior ao marco constitucional. É necessário reconstruir este caminho de modo a tentar entender como a Corte se posiciona hoje sobre o assunto.

Na década de 1960, com os frequentes debates sobre qual seria o marco inicial da imprescritibilidade dos bens públicos, foi editada a Súmula<sup>86</sup> nº 340 do STF. Claudio Grande Junior (2017, p. 149) ao tratar da abrupta superveniência do verbete nº 340 e seu conturbado cenário político de fundo, relembra que o problema de divergência jurisprudencial da época não restringia à usucapião de bens públicos dominicais.<sup>87</sup>

Com a aprovação da referida súmula em 1963, o Tribunal passou a vedar a usucapião de bens públicos, inclusive os dominicais. No entanto, até o início da década de 1980, surgiu uma outra problemática relacionada à usucapião: novos Recursos Extraordinários (RE) foram interpostos perante o STF e seus julgamentos geraram uma série de acórdãos que são utilizados até hoje quando se trata de pedido de usucapião de terras que, na instância originária houve o entendimento de que o imóvel objeto de usucapião não era devoluto, mas o Ente público continua afirmando esta qualidade em razão da ausência de transcrição no registro imobiliário.<sup>88</sup>

Nestes casos, o entendimento do STF era de que a ausência de transcrição no registro imobiliário em nome de particular não gerava presunção de que a terra é

---

<sup>86</sup> Súmula é um verbete que registra a interpretação pacífica ou majoritária adotada por um Tribunal a respeito de um tema específico a partir de casos análogos. Não possui um teor obrigatório como a súmula vinculante, mas serve de referência e orientação aos magistrados de como proceder em casos posteriores.

<sup>87</sup> Em junho de 1963, o Regimento Interno do STF foi modificado para acrescentar um capítulo que disciplinasse as Súmulas. Na sessão plenária de 13 de dezembro de 1963, 370 verbetes foram aprovados, e dentre eles o de nº 340 que até hoje é utilizado pela doutrina e pela jurisprudência ao difundir a impossibilidade de usucapião de todos os bens públicos, inclusive os dominicais, desde a vigência do Código Civil de 1916. Segundo informações do sítio oficial do STF, a referida Súmula foi originada a partir de três acórdãos: o primeiro a ser julgado foi o Recurso Extraordinário (RE) nº 4369, em 1943, em seguida o RE nº 7387, em 1946, e por último o RE nº 51265, publicado no DJ de 28/11/1963. As referências legislativas à discussão foram os art. 67 do Código Civil de 1916, art. 1º do Decreto nº 19.924/1931, art. 2º do Decreto nº 22.785/1933, art. 12, § 1º do Decreto nº 710/1938, e art. 200 do Decreto-Lei nº 9.760/1946. No entanto, após a leitura desses acórdãos, percebemos que eles não refletem a discussão sobre a vedação da usucapião sobre bens dominicais ocorrida no referido tribunal Superior à época. Claudio Grande Junior (2017, p. 151) inclusive reforça que “só por esses acórdãos não se tem uma amostra verdadeiramente representativa da jurisprudência do Supremo na época.”

<sup>88</sup> Neste sentido, temos: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 72020/SP, Relator: Ministro Rodrigues Alckmin, Primeira Turma, julgado em: 11/09/1973. DJe: 10/10/1973. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 75459 / SP. Relator: Ministro Djaci Falcão. Primeira Turma. Julgado em 27/04/1973. DJe: 20/06/1973. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 86234/MG. Relator: Ministro Moreira Alves. Segunda Turma. Julgado em: 12/11/1976. DJe: 15/12/1976.

devoluta, devendo o Estado provar essa característica. Esse conjunto de casos decididos reiteradamente formou um entendimento jurisprudencial<sup>89</sup>, fundamentado na tese de que “a ausência de transcrição no registro imobiliário não gera a presunção de que a terra é devoluta, cabendo ao Estado o ônus da prova”.

Como acórdão de referência quanto ao ônus da prova ser do particular, talvez o mais citado pela doutrina e pela Fazenda Pública é o RE nº 51290/GO. O referido caso foi julgado em 24/09/1968 pela Segunda Turma do STF, com relatoria do Ministro Evandro Lins e publicado no DJ em 18/11/1968.

Extraíndo os elementos fáticos do caso, verificamos que originariamente, tratava-se de ação discriminatória ajuizada pelo Estado de Goiás para proceder a discriminação das terras do domínio do Estado, conhecidas por Fazenda São Lourenço do Paraíso, conforme a Lei nº 3081 de 22 de dezembro de 1956. O Estado as considerava terras devolutas, por força do art. 64 da Constituição de 1891 e leis infraconstitucionais, não obstante se acharem divididas, sendo duas glebas através do Registro Torrens, uma delas por processo nulo, em fase de recurso.

O Estado de Goiás sustentou que a perfeição do encadeamento das transmissões foi feita através de meios escusos e criminosos. Requeria que uma vez discriminadas as terras, fossem elas reconhecidas como de seu domínio público, e conseqüentemente declarados de nenhum efeito jurídico os títulos, anulando-se os registros imobiliários já existentes. No entanto, após a citação, nenhum dos citados contestou.

Na sentença, o Estado foi considerado carente da ação proposta, visto que a divisão das terras, os inventários e o Registro Torrens lhes tirariam a qualidade de devolutas, desde que hábeis os documentos. O juiz originário fundamentou ainda que no que diz respeito a origem criminosa dos documentos de propriedade, a anulação desses atos e o cancelamento dos registros é matéria que escapa à finalidade da discriminatória e deveria ser pedida pelas ações próprias.

Inconformado, o Estado interpôs apelação, argumentando que a propriedade da ação resulta dos termos da própria Lei nº 3081, dividindo o processo em três fases: determina o chamamento à instância e a exibição dos títulos de propriedade, na primeira passando à contenciosa e à demarcatória. O Estado de Goiás jamais

---

<sup>89</sup> Utilizamos o termo entendimento jurisprudencial com base em Barros (2016), no sentido de que é o viés tomado por certo tribunal acerca de determinada tese jurídica, fruto de reiteradas decisões ou de jurisprudência firmada.

reconheceu o domínio particular sobre o imóvel discriminado, e os documentos juntos com a inicial, provando as aquisições fraudulentas, evidenciam a necessidade de deslindar as terras demandadas. A Procuradoria opinou pela propriedade e procedência da ação.

O Tribunal de Justiça (TJ) do Estado de Goiás conheceu a apelação, mas negou-lhe provimento, fundamentando que a ação discriminatória não tem efeito de ação rescisória, devendo o autor providenciar a abertura de inquérito que apure as ações delituosas e instruem a via judicial. Deste acórdão, o Estado interpôs recurso extraordinário, com base no art. 101, III “a” da Constituição de 1946, alegando que a decisão foi contrária às disposições do art. 1º, § único do art. 5º e art. 6º da Lei 3081/56, e também dos artigos 218 e 219 do CPC.

O recurso foi deferido e contrarrazoado, a Procuradoria Geral da República (PGR) opinou pelo seu conhecimento e provimento, e reconhecida a propriedade da ação, fosse ela novamente julgada na instância de origem. Em seu voto, o relator ministro Evandro Lins e Silva, reforçou que a matéria é de maior relevância e foi julgada como se não vigesse, em sua letra e sobretudo em seu espírito, a Lei nº 3081, que visa aparelhar o Estado contra “grilos” da espécie em que foram relatados nos autos.

A transcrição não de vícios o domínio nem a posse pode se objetivar sobre coisas fora do comércio. O domínio há de ser examinado e julgado na segunda fase (contenciosa) da ação. A Lei nº 3081 autoriza a discussão de domínio, obrigando o suposto dono ou possuidor ao chamamento da instância e exibição de título de propriedade, com conseqüente julgamento do mérito após a fase contenciosa.

Segundo as razões dos Recorrentes, o Estado não pretendia atribuir efeitos rescisórios à ação discriminatória. Os Registros Torrens, cujo julgamento teria efeito erga omnes, só abrangeriam uma pequena parte do imóvel discriminando. Ainda que definitivamente decididas as matrículas, não haveria impedimento ao julgamento do mérito, excluindo-se as áreas definitivamente matriculadas.

Sob esses fundamentos, o relator conheceu do recurso e lhe deu provimento para, reconhecendo a propriedade da ação ajuizada como discriminatória, voltassem os autos à instância originária, a fim de ser processada e julgada a causa nas três fases. Ainda neste julgamento, houve o voto do Ministro Aliomar Balieiro, acompanhando o voto do relator, mas que reconstruiu o histórico de ocupação das terras brasileiras:

As terras do Brasil foram objeto de conquista e posse, por Pedro Alvarez Cabral para o rei de Portugal. Ela passou a ser uma fazenda do Rei, ficando no domínio real, até a Independência quando foi transferida para o Patrimônio Nacional, lá permanecendo todo o tempo do Império, até que o art. 64 da CC de 1891 a distribuiu os Estados em cujos limites se encontrava. **Então, os estados, como sucessores da nação brasileiras, e a nação brasileira, como sucessora do patrimônio pessoal do Rei de Portugal, não necessitam trazer nenhum título. O título é a posse histórica, o fato daquela conquistou da terra. A terra, no Brasil, originariamente era pública.** O Rei desmembrou pedaços, áreas enormes, as chamadas sesmarias, e doou-as. Houve esse processo até quase a Independência. Depois da Independência, estabeleceu-se que não poderiam ser mais objeto de doações, ou concessões. Deveriam ser vendidas. Ora, o Rei de Portugal não dava terras, ele fazia uma espécie de concessão aos sesmeiros, para sua efetiva utilização econômica. O que queria era fundar um império. Queria que o sujeito trouxesse dinheiro, homens, ferramentas, animais, lavrasse a terra, valorizasse-a, com o que o Rei receberia seus impostos, tanto que reservava certos direitos regalianos. Basta o fato de não terem cumprido suas obrigações, como geralmente não cumpriam, para que a Coroa português, para que caíssem em comisso, por diferentes maneiras. (BRASIL, 1968, P. 11-12) (grifos nosso)

O Ministro afirmou que “o Estado de Goiás não precisava provar nada. A presunção é que a terra é dele. O particular é que tem de provar, por uma cadeia sucessória, que as terras foram desmembradas do patrimônio público. Não há nenhuma dúvida a respeito disso.” (BRASIL, 1968, p. 12).

Verificamos que o caso em questão se trata de uma ação discriminatória de terras devolutas. Ou seja, o Estado, demonstrando que a terra é devoluta e que não existem posses legítimas que tenham se destacado do patrimônio público, transfere o ônus da prova ao particular que alegar o válido destacamento.<sup>90</sup>

No entanto, alguns anos depois, o RE nº 75459/SP foi julgado pela Primeira Turma, através da relatoria do Ministro Djaci Falcão, em 27/04/1973. No referido caso, Joaquim Rodrigues ajuizou ação de usucapião, onde a Fazenda Pública do Estado de São Paulo contestou, sustentando três questões primordiais: 1) saber o verdadeiro sentido de terras devolutas no domínio do Estado membro; 2) concluir se há ou não reserva florestal, apenas em virtude de lei que reserve área ou se há necessidade de que haja florestas para se saber o tipo de mata conforme o Código Florestal; 3) verificar a quem compete o ônus da prova.

---

<sup>90</sup> Outro exemplo de acórdão que traz a discussão do ônus da prova, dirigindo-o ao particular, se trata da Ação Cível Originária (ACO) nº 132 MT. No entanto, trata-se de ação anulatória de venda de imóvel ajuizada pela União contra Scaff Gattass & Cia e o Estado do Mato Grosso.

Mas a questão fulcral para resolver a matéria está na definição de terras devolutas. Na sentença, o juízo a quo entendeu que:

São as terras que, embora não destinadas nem aplicadas a algum uso público, nacional, estadual, ou municipal, nem sendo objeto de nenhuma concessão ou utilização particular, ainda se encontram sob o domínio público, como bens integrantes do domínio da União; dos Estados ou dos Municípios. Assim, são terras ainda vagas, ou não aproveitadas, destinando-se à venda aos particulares consoante regras e exigências dispostas em leis próprias". Por essas vendas ou concessões, os particulares tornam-se seus adquirentes, ou adquirentes das glebas que lhes foram concedidas, sendo por este motivo, transformados em seus proprietários." (Vocabulário Jurídico, de Plácido e Silva, V. IV)

O juízo originário julgou a ação procedente, declarando a gleba em questão como incorporada ao domínio dos cessionários do autor (Roberto Marques Pinheiro e Walfredo Marques Pinheiro). A Fazenda Pública Estadual recorreu da decisão, mas a Egrégia Primeira Câmara Cível negou provimento ao recurso. Novamente a Fazenda Pública Estadual recorreu via recurso extraordinário, sustentando que o acórdão recorrido negou vigência aos arts. 66 e 67 do CCB/1916 e aos Decretos nº 19.994/31 nº 22.785, de 31 de maio de 1933, além de contrariar a Súmula 340 do STF.

A PGR emitiu parecer afirmando que a decisão de primeiro grau se limitou ao exame probatório, concluindo pela improcedência da contestação da recorrente que as terras eram devolutas, manifestando-se pelo não provimento do recurso extraordinário.

Em seu voto, o relator utilizou a mesma fundamentação da sentença, ao afirmar que houve comprovação nos autos de que o autor da ação e seus antecessores mantiveram ininterruptamente posse mansa, pacífica, sem contestação ou oposição sobre a gleba descrita, por tempo superior a 30 anos. A justificação, as testemunhas ouvidas na instrução e a perícia não deixaram dúvidas. A Fazenda Pública afirma que a ausência de transcrição imobiliária fornece o requisito de que, como as terras não são particulares, nem próprias da União, nem do município, é de sua propriedade como terras devolutas, nos termos da legislação estadual.

No entanto, o Relator fundamenta que não convence a argumentação de que a simples inexistência de transcrição imobiliária em nome de particular de terras se convertem em terras devolutas. Segundo o Ministro, as leis que regem as

discriminatórias de perímetros ou pelos trabalhos administrativos, ou em pleito judicial, a incidência dos dispositivos dominiais do Estado, da União ou do Município, em razão da inexistência de domínio particular, não dizem que a Entidade que pretende discriminar fará um levantamento das transcrições imobiliárias e se adjudicará as terras não transcritas ao poder público.

O Relator ainda cita Pontes de Miranda (Tratado de Direito Privado, VII, § 1419, 1) para afirmar que:

[...] O registro nunca é objeção à ação de usucapião, porque se usucape por se ter posse, e não por se ter direito à posse. Uma vez operado o usucapião, só se pode alegar direito de domínio invocando-se outro título de aquisição, e não o título que o usucapião superou. As terras devolutas somente não são usucapíveis se pertencem a União. As terras devolutas pertencentes aos Estados Membros e aos Municípios são usucapíveis. É assim que se há de entender o Decreto Lei n. 9.760, art. 5º, “e” e “f” e 200. Se as terras nunca foram da União, do Estado Membro ou do Município, não são terras devolutas, ou são terras *nullius* ou terras de alguém. Se alguém as possui *ad-interdicta* ou *ad-usucapionem*, e o Estado afirma que são terras devolutas no sentido do Decreto-lei n. 9.760, tem o Estado ônus da prova. (BRASIL, 1973, p. 1465)<sup>91</sup>

O Relator fundamenta que à Fazenda Pública do Estado cabia demonstrar que o prédio usucapiendo nunca foi do domínio particular, ou então demonstrar diretamente o seu próprio domínio, e destaca que o precedente utilizado pelo Estado foi o RE nº 51290/GO que “prende-se a ação discriminatória” e que “não atende ao pressuposto de identidade ou assemelhação”, uma vez que “o recorrente apenas transcreveu trechos do voto do eminente Ministro Aliomar Baleeiro, que por si, não seria bastante a comprovação do dissenso”. (BRASIL, 1973, p. 1467). Desse modo, a turma por unanimidade, não conheceu do recurso, conforme o voto do Relator, Djaci Falcão. Votaram com ele os Ministros Aliomar Baleeiro e Rodrigues Alckmin.

Em 11/09/1973 outro recurso foi julgado pela Primeira Turma do STF: o RE nº 72020/SP, de relatoria do Ministro Rodrigues Alckmin, referente a ação de usucapião ajuizada por Renato Oliveira Pereira Coelho e sua mulher. Na origem, a ação de usucapião foi julgada procedente, e a Fazenda Pública Estadual recorreu da sentença, uma vez que o juiz originário, ao não reconhecer que a gleba usucapida era devoluta, teria negado vigência aos arts. 66 e 67 do Código Civil, às Leis Federais 19.994/31 e 22.785/33, bem como à Súmula 340 do STF.

---

<sup>91</sup> Sobre a natureza jurídica das terras *nullius*, redirecionamos o leitor à seção 2.4 desta dissertação.

A PGR manifestou pelo não conhecimento do recurso. Neste caso, o que se pretende responder é: a quem cabe o ônus da prova de serem as terras devolutas nas ações de usucapião? O Relator, apresenta definição de terra devoluta: “são as que nunca entraram, por título legítimo, do domínio particular.” E reforça que “é evidente que ao Estado não cabe provar que determinadas terras são devolutas pela óbvia impossibilidade de provar negativa indefinida: que as terras nunca estiveram na propriedade de particular.” (BRASIL, 1973, p. 2)

Para o relator, a prova de não serem devolutas as terras pode fazê-la quem, pretendendo-se dono, terá meios de demonstrar a legitimidade do domínio próprio ou do antecessor, sobre o imóvel. Por esse fator que na discriminação de terras devolutas, os particulares são convocados para exhibir e demonstrar seu domínio.

Também explica que a inexistência de transcrição da gleba em nome de particular não traz presunção de que as terras sejam devolutas, uma vez que a transcrição é meio de adquirir o domínio, conforme o CCB/1916, sem que se possa desconhecer a existência de meios outros, na vigência do referido código e antes dele, portanto, o fato de não se achar transcrito o imóvel, não significa que se deve tratar de gleba devoluta.

Desse modo, entende que os fundamentos do acórdão recorrido não negaram vigência aos artigos 66 e 67 CCB/1916, aos decretos mencionados nem à Súmula nº 340 do STF. Somente se configuraria violação dos dispositivos e da Súmula, se embora admitido que as terras eram devolutas, o acórdão entendesse que os recorridos poderiam adquiri-las por usucapião e não foi esta a fundamentação.

Desconsiderou o recurso quanto à invocação da alínea “d”, levando em consideração que os julgados mencionados, nada tem a ver com o caso, mas o Relator não mencionou quais foram os acórdãos utilizados pela Fazenda Pública. Desse modo, a primeira turma, por unanimidade, não conheceu do recurso da Fazenda Pública do Estado de São Paulo, mantendo a decisão que julgou procedente a ação de usucapião.

Por fim, em 12/11/1976, foi julgado o RE nº 86234/MG pela Segunda Turma, através da relatoria do Ministro Moreira Alves. No referido caso, Maria Zita da Costa ajuizou ação de usucapião em 09/05/1974, sendo que a autora começou a morar no imóvel em 1929, conforme dados do acórdão. A Fazenda Pública Estadual interpôs apelação, mas o TJ do Estado de Minas Gerais julgou procedente a ação de

usucapião afirmando que ficou demonstrado no curso do processo que a Recorrida esteve na posse mansa e tranquila da gleba mencionada na inicial, pelo prazo ininterrupto de 45 anos.

Além disso, anteriormente à autora, por um lapso de tempo que não se apurou, a mesma gleba esteve na posse do cidadão José Caetano, de quem, o falecido marido da autora comprou as mencionadas terras. Afirmou que não se sabe ao certo por quanto tempo o referido José Caetano possuiu o imóvel, mas é de se presumir que o possuía por longos e dilatados anos. Tanto que, sentindo-se proprietário, alienou a propriedade por venda, ao marido da autora. (BRASIL, 1976)

No relatório do acórdão, há a informação de que dessa operação de compra e venda não há notícias no registro imobiliário de Santa Bárbara, o que não teria influência negativa para a autora, uma vez que “tudo nos leva a crer que a posse de José Caetano, anterior a 1929, iniciara-se em recuada época, com certeza antes de 1917, data do evento do Código Civil, que estabeleceu a transcrição imobiliária como modo de adquirir o domínio” (BRASIL, 1976, p. 1367). As testemunhas não se referiram ao tempo que José Caetano esteve na posse da propriedade, mas, por se tratar de posse anterior a 1929, seria ela imemorial, cujo início não podia ser fixado com precisão pelas testemunhas.

Desse modo, o TJ/MG admitiu que José Caetano era o primitivo possuidor e proprietário das terras, por possui-las em época em que a transcrição imobiliária não era modo de aquisição do domínio por ato inter vivos. E para considerar que a propriedade era privada levou em consideração: que a propriedade se encontrava cadastrada no INCRA; que o Estado de Minas Gerais fez o lançamento da propriedade na repartição competente e pela mesma cobra, da autora, o respectivo Imposto Territorial; o Estado de Minas Gerais não efetuou a prova de que o imóvel questionado se encontra relacionado em seu cadastro. O Estado de Minas Gerais não possui bens imóveis de qualquer natureza, confinando com as terras usucapiendas, sendo pelo contrário, vizinhos da autora apelante apenas particulares, para os quais o apelado não demonstrou haver efetuado alienação de terras devolutas.

A Fazenda Pública Estadual recorreu via recurso extraordinário, sustentando que o acórdão recorrido se baseou em prova testemunhal para reconhecer que a gleba em questão era terra particular, violando o art. 67 do CCB/1916, pois retirou do domínio público, sem prova por meio hábil, bem que o integrava. A pergunta que

o julgado quer responder é se há presunção *iuris tantum* de que a gleba de terra sobre a qual não há transcrição no registro de imóveis é devoluta e se existente essa presunção, só se admite determinadas provas em contrário.

Em seu voto, o relator utiliza como fundamento o julgamento do RE 75459/SP, que repeliu a presunção *iuris tantum* de que seriam devolutas as terras destituídas de registro. Cita passagem do voto do relator, bem como a ementa do referido acórdão, para afirmar que essa tese é a que lhe parece correta.

O relator também fundamenta que a presunção que a Recorrente utiliza é com base no § 2º do art. 3º da Lei nº 601 de 1850, que não se exaure nesse parágrafo, pois ele é apenas uma das hipóteses em que a terra seria considerada devoluta. Essa lei visou, em face da circunstância de que a propriedade particular sobre imóveis se formou em nosso país mediante a concessão de sesmarias e simples posses, a extermar o domínio do Estado, nas terras públicas ainda não ocupadas ou já abandonadas e o domínio particular, conforme Rodrigo Octávio, *Do domínio da União e dos Estados segundo a Constituição Federal*, pags. 63/64, Rio de Janeiro, 1897.

Reforça que esse dispositivo legal definiu, por exclusão, as terras públicas que deveriam ser consideradas devolutas, o que é diferente de considerar que toda terra que não seja particular é pública, havendo presunção *iuris tantum* de que as terras são públicas. Cita a doutrina de Pontes de Miranda em *Tratado de Direito Privado*, vol. XII, 3 ed, Rio de Janeiro, 1971, ao se referir ao art. 3º da Lei de Terras, e afasta a presunção *iuris tantum* que a recorrente pretendia extrair.

Além disso, a decisão recorrida não precisaria justificar quais são indícios de que a terra seria devoluta, uma vez que a prova cabia a quem alegava este fato, e não demonstrada a existência de terra devoluta, não há que se pretender que tenham sido violados os textos legais que impedem a usucapião de terra pública. Com base nisso, a turma por unanimidade, não conheceu do recurso extraordinário, votando com o relator os Ministros Xavier de Albuquerque e Thompson Flores.

Após esse julgamento, outros casos referentes a ações de usucapião foram julgados no STF até 1988<sup>92</sup>, reforçando o entendimento quanto à ausência de

---

<sup>92</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 88881/RJ*. Relator: Ministro Rafael Mayer. Primeira Turma. Julgado em: 29/04/1980. Publicado em: 21/05/1980. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 87390/RJ*. Relator: Ministro Leitão de Abreu. Publicado em: 19/04/1979. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 89964/RJ*. Recorrente: Estado do Rio de Janeiro. Recorrido: Lourival Portel. Relator: Ministro Soares Muñoz. Primeira Turma. Julgado em: 18/03/1980. Publicado em:

transcrição no registro imobiliário e a falta de presunção de que as terras são devolutas nesses casos. Com a nova ordem constitucional, a vedação de usucapião de imóveis públicos pela CRFB/1988 e a mudança nas atribuições do tribunal, a discussão não retornou ao STF. No entanto, os antigos acórdãos da Corte aqui apresentados até hoje são utilizados pelas partes, conforme sua pretensão, e pelo STJ para fundamentar novos casos, como veremos na subseção 4.3.

No pós-1988, as ações discriminatórias e de usucapião que tiveram acórdãos proferidos pelo STF são as que estão apresentadas no Apêndice D desta dissertação<sup>93</sup>. A partir da análise em cadeia, constatamos que nos primeiros anos de promulgação da CRFB/1988, os casos que chegaram à instância superior sobre discriminatórias de terras devolutas, o STF apresentou um entendimento à favor do Estado, ou seja, pelo entendimento de que as terras eram devolutas.

Todavia, a partir de 2011, constatamos um padrão decisório<sup>94</sup>: o que as instâncias originárias decidiram (serem ou não as terras devolutas) não poderia ser revisto pelo STF em razão da Súmula nº 279, a qual dispõe que não cabe reexame de fatos e provas via recurso extraordinário<sup>95</sup>.

Dessa forma, se o imóvel objeto do litígio foi considerado devoluto pelas instâncias originárias, o STF não poderia rever essa característica em recurso extraordinário. Se o imóvel não foi considerado devoluto, essa conclusão também não poderia ser revista, gerando uma vinculação e aumentando a importância das conclusões extraídas pelos juízes originários.

Destacamos os acórdãos de nº 11 e 12 do Apêndice D, nos quais verificamos que a usucapião ficou mantida uma vez que o imóvel não foi considerado devoluto nas instâncias originárias, sendo que o acórdão nº 12 é representativo.

O referido caso foi julgado em 01/03/2016 e envolve terras localizadas no Estado do Piauí: o Agravo Regimental (AgR) no Agravo no Recurso Extraordinário

---

11/04/1980. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 90674/ES*. Relator: Ministro Carlos Thompson Flores. Publicado em: 12/08/1980. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 90985/RJ*. Relator: Ministro Rafael Mayer. Publicado em: 20/02/1981.

<sup>93</sup> Critério de busca: pesquisa-livre utilizando as palavras-chave: Terra devoluta, de 05/10/1988 – 31/12/2016. Resultado: 35 (trinta e cinco) acórdãos, sendo que foram selecionados 14 (quatorze) acórdãos, uma vez que eles se tratam de ações originárias de usucapião e discriminatórias.

<sup>94</sup> Esse padrão de racionalidade foi constatado nos acórdãos de nº 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14 do Apêndice D.

<sup>95</sup> Os casos apresentados tratam-se de agravos interpostos para tentar dar provimento aos recursos extraordinários que não foram sequer conhecidos em decisão monocrática.

(ARE) nº 681735 / PI, que traz, com base nas conclusões do tribunal de origem, um conceito de terras devolutas.

No referido caso, o Estado do Piauí, Abdon Rodrigues da Silva e sua cônjuge, Eunice de Miranda e Silva, disputam sobre um imóvel situado na cidade de Bertolínea, em que o Estado afirma que a terra é devoluta e o então réu afirma que o imóvel está localizado entre uma sesmaria. O Estado do Piauí, sob o fundamento de que a terra é devoluta, objetiva rescindir o acórdão que conferiu usucapião da referida gleba aos particulares.

No relatório, o Ministro Relator Dias Toffoli apresenta a seguinte definição de terras devolutas, extraído da conclusão das instâncias originárias:

Terras devolutas são terrenos públicos, ou em outras palavras, propriedades públicas que nunca pertenceram a um particular mesmo estando ocupadas. O termo devolutas relaciona-se com a decisão de devolução desta área para o domínio público, ou não, dependendo de ações ditas discriminatórias. Historicamente, envolvia a devolução de terras que foram da coroa portuguesa no período do Brasil Império, e que, portanto, por serem públicas, nos termos da Constituição da República, não poderiam ser usucapidas. O Estado do Piauí alega violação aos arts. 20, II e 26, IV e parágrafo único do art. 191 da Constituição Federal e art. 17, V da Constituição Estadual, entendendo que as terras objeto da usucapião são devolutas, porém, não comprovou possuírem caráter de terras devolutas. Quanto ao tema, preconiza a Constituição Federal em seu art. 188 que “a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”. Referida norma abala o entendimento pátrio até que advindo essa redação, as terras devolutas, bem como públicas, não poderiam ser usucapidas (arts. 183, caput; e 191, parágrafo único da CF/88). **Dito isso, impende destacar que faz-se necessário que a entidade pública demonstre que a terra devoluta é pública. Do contrário não será tido por bem dominial e, portanto, alienável e passível de usucapião.** Inclusive, se a terra não está registrada como pública, não pode ser tida como presumidamente pública por tratar-se de terra devoluta, mas sim, nos termos da lei civil é terra de ninguém e portanto, usucapível. (BRASIL, ARE nº 681735 AgR/ PI, 2016, p. 3-4) (grifo nosso).

Em seu voto, o relator cita trecho desse emaranhado de conceitos e categorias, e afirma que rever o que foi decidido pelo juiz *a quo* esbarra na Súmula 279 do STF, uma vez que é defeso reexaminar fatos e provas em recurso extraordinário. Desse modo, o resultado do julgamento foi por negar provimento ao agravo regimental do Estado do Piauí, por unanimidade, votando com o relator os Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes, Carmem Lúcia e Teori Zavascki.

No entanto, os fundamentos utilizados pelo juiz de origem, qual seja, de que se a terra não está registrada como pública, não pode ser tida como

presumidamente pública por tratar-se de terra devoluta, mas sim, nos termos da lei civil é terra de ninguém e portanto, usucapível, não condizem, totalmente, com a realidade da história da formação do patrimônio público brasileiro, ao reconhecer a existência de terras de ninguém e que estas, portanto, são usucapíveis.

Além disso, ao afirmar que o art. 188 da CRFB/1988, preconizou que “a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária” e que a referida norma “abala o entendimento pátrio até que advindo essa redação, as terras devolutas, bem como públicas, não poderiam ser usucapidas”, nos leva a concluir que o juiz de origem entendeu conforme a doutrina que diferencia terras públicas de devolutas.

No que diz respeito às ações discriminatórias, verificamos que acórdão nº 13 se refere à um imóvel localizado no Pontal do Paranapanema, que foi julgado no STJ e será tratado na próxima subseção. Trata-se do Segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 834.535/SP<sup>96</sup>, interposto por Wilson Rondó Júnior e Outro(a/s) e Destilaria Alcídia S/A, contra o Estado de São Paulo, recurso julgado pela Segunda Turma do STF em 15/03/2016, de relatoria do Ministro Teori Zavascki.

No referido caso, os Recorrentes alegaram, dentre outras razões, especialmente a Destilaria Alcídia S/A, violação ao art. 5º, XXXVI, uma vez que o acórdão recorrido não reconheceu o seu direito adquirido ao domínio particular das terras objeto da ação discriminatória, por desconsiderar a existência de julgamento anterior que envolveu a discriminação das terras localizadas na região do 15º Perímetro do Estado de São Paulo, infringindo o instituto da coisa julgada material, bem como os arts. 5º, LIV, V e 93, IX pela utilização de prova emprestada sem garantia do contraditório, além da ausência de prova da suposta falsidade da assinatura aposta no registro paroquial.

Sustentam que o acórdão recorrido violou ao art. 188 da CRFB/1988 ao afastar a possibilidade de usucapião das terras devolutas do 15º Perímetro

---

<sup>96</sup> Em acórdão de 21 páginas, 2 são de ementa, 2 de relatório, 16 páginas de voto do relator, sendo que destes, 13 são de transcrição do acórdão agravado. A fundamentação começa de fato na 14ª página do voto, no qual o relator transcreve uma ementa na metade da 15ª página. Ao final, só consta que a decisão foi tomada unanimemente pelo Relator e pelos Ministros que acompanharam a votação, Presidente Ministro Dias Toffoli, Ministro Celso de Mello, Ministra Cármen Lúcia, negando provimento ao agravo dos particulares.

Administrativo do Estado de São Paulo sob o argumento de não haver distinção entre terras públicas e terras devolutas<sup>97</sup>.

Em seu voto, o Ministro Relator ressaltou que não há distinção entre terras públicas e devolutas de modo a extrair do dispositivo constitucional a referida distinção e a possibilidade de usucapião das devolutas, por não se vocacionarem ao patrimônio público e ficando excluídas do regime de direito público próprio daquelas. E reforça:

Não é assim, contudo, pois “a destinação das terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária” (art. 188 CF), e daí não resulta, tão só pela designação expressa, que as glebas devolutas têm natureza diversa das terras públicas em geral (insuscetíveis de usucapião por força do art. 183, § 3º da CF). A propósito, o art. 225, § 5º, da Constituição Federal dispõe que indisponíveis as terras devolutas arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais”, ficando dessa forma assente que as terras devolutas também podem se revestir das características das terras públicas inusucapíveis, a depender de apreciação fática. Vale mencionar mais, como afirmado por Pontes de Miranda (Comentários à CF de 197, Tomo I, pag. 520), que as que são usucapíveis são as terras adésotas, ou *nullius*, não devolutas, estas sim públicas porque devolvidas ao patrimônio público (entre outros, RE 89.964, Dj 11/4/1980). (BRASIL, 2016, p. 15-16)

No referido caso, a Segunda Turma, por unanimidade, negou provimento aos agravos regimentais dos recorrentes, conforme o voto do Relator. Entretanto, analisando a fundamentação apresentada pelo Relator, com base em Rodriguez (2013a), podemos concluir que a obtenção de uma resposta jurisdicional não faz cessar o debate jurídico, tendo em vista que ela nunca será “a resposta final”, e sim, “uma resposta final” e apenas por enquanto.

Isso ocorre uma vez que o debate cessa em relação ao caso concreto, no entanto, pode continuar na esfera pública e na doutrina, em razão dos casos futuros sobre os quais aquela decisão pode vir a ter influência na condição de jurisprudência. Desse modo, “a possibilidade de que o debate permaneça ocorrendo na sociedade, mesmo diante de uma resposta jurisdicional dada, tem importância fundamental para a legitimidade e para a eficácia do direito” (RODRIGUEZ, 2013a, p. 217)

---

<sup>97</sup> Esse caso também foi julgado pelo STJ no Embargos de Divergência no Recurso Especial nº 617428/SP. Relator(a): Ministra Nancy Andrighi. Corte Especial. Julgado em: 04/06/2014. DJe: 17/06/2014.

Portanto, verificamos que mesmo afastando a suposta diferenciação entre terras públicas e terras devolutas, após a promulgação da CRFB/1988, o STF ainda utiliza, indiretamente, uma vez que extrai das conclusões das instâncias de origem, a doutrina de Pontes de Miranda sobre terras *nullius*.

A utilização dessa doutrina reforça a necessidade de identificação e registro das terras devolutas (após a sua devida discriminação), uma vez que as terras não registradas podem ser consideradas terras adéspotas ou *nullius*, através de uma visão privatística acerca das terras sem registro e desconsiderando a origem das terras brasileiras.

Desse modo, concluímos da análise da jurisprudência do STF que a Súmula nº 279 acaba sendo um impeditivo da análise do mérito desses recursos e que possíveis terras devolutas podem estar sendo objeto de aquisição por particulares, em razão da impossibilidade de revisão das conclusões das instâncias originárias. No Superior Tribunal de Justiça, a discussão segue os mesmos contornos, mas com algumas distinções internas. Vejamos.

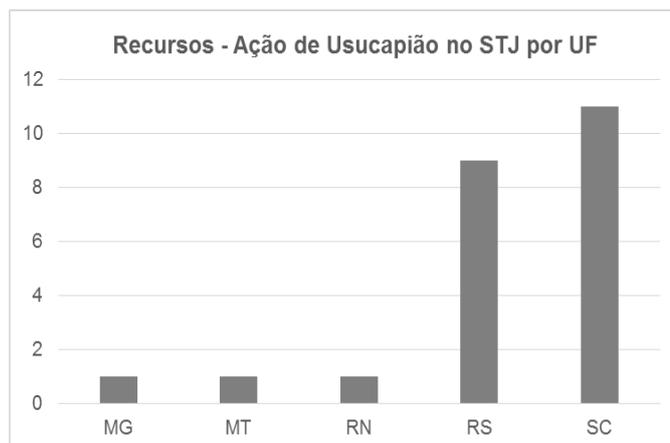
#### 4.3 TERRAS DEVOLUTAS NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), criado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), também julgou casos, em diversas oportunidades, sobre terras devolutas. As principais hipóteses de competência são do inciso III, “a” e “c” do art. 105 da CRFB/1988<sup>98</sup>.

Nesse sentido, separamos dois grandes grupos de ações originárias: as ações de usucapião, de iniciativa do particular, e as ações discriminatórias, de iniciativa do Estado. De ações de usucapião, foram verificados 23 (vinte e três) acórdãos publicados no período entre 05/11/1988 à 31/12/2016. A maioria dos casos são oriundos dos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, no entanto, também há acórdãos em Mato Grosso, Rio Grande do Norte e Minas Gerais, conforme a distribuição por Unidade Federativa (UF) no gráfico abaixo:

---

<sup>98</sup> Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça: III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida: a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência; [...] e c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.

**Gráfico 2 – Recursos – Ações de Usucapião por UF**

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do STJ (2016).

Apesar do número de casos, verificamos que a maioria dos recursos especiais interpostos pela Fazenda Pública sequer foram conhecidos pelo STJ, conforme apresentado no Apêndice A desta dissertação. No entanto, isso não impediu que os acórdãos proferidos no julgamento desses recursos se tornassem fundamento para reforçar a tese de que diante da ausência de transcrição no registro imobiliário nas ações de usucapião, cabe ao Estado o ônus da prova de que as terras são devolutas.

Desse modo, a partir da análise em cadeia dos 23 (vinte e três) acórdãos, constatamos que nos últimos 30 anos, o Tribunal construiu um entendimento com base na tese de que a ausência de transcrição no registro imobiliário não gera a presunção *iuris tantum* de que a terra é devoluta, e que o Estado ou a União, ao afirmarem essa condição nas ações de usucapião, devem comprová-la. Se não houver essa comprovação, verificada nas instâncias originárias, o imóvel pode ser objeto de usucapião.

No julgamento dos casos levantados, o próprio STJ utiliza o termo “a jurisprudência desta Corte Superior também se inclinou no sentido.” “No mesmo sentido, foi o precedente citado, de minha relatoria” (BRASIL, 2011, REsp nº 964223/RN, p. 6-7), reforçando um argumento de autoridade, do próprio tribunal.

Nesse sentido, a questão do uso do termo “jurisprudência” no Brasil, conforme Rodriguez (2013a), é um indício do padrão de funcionamento no nosso direito. Essa estratégia é utilizada tanto por advogados, como juízes, promotores, procuradores, professores, alunos de direito e esse modo de pensar e lidar com a

“jurisprudência” está presente nas bancas de advocacia, faculdades, universidades e também nos tribunais. Afirma Rodriguez (2013a, p. 71) sobre essa racionalidade:

Um ponto salta aos olhos logo de início: a disputa judicial travada nestes termos pode ser tudo, menos racional. Quando um advogado empilha casos numa petição (várias “jurisprudências”) todos, evidentemente, são a favor de seu cliente; também quando empilha a opinião de outros juristas que estudaram e escreveram sobre o tema (a doutrina), para a mesma finalidade, ele não está, certamente, buscando convencer o juiz pela força do argumento. O jogo em curso é outro: ele está tentando impressioná-lo e aos cidadãos, por sua erudição e pela suposta extensão de seu domínio sobre a doutrina. Além disso, tratando-se de argumentação por autoridade, quanto maior o número de autoridades, maior a força do argumento. De acordo com esta forma de pensar, uma posição é tanto mais correta quanto mais pessoas concordarem com ela.

A partir desse modelo de argumentação por autoridade, percebemos a necessidade de aprofundar um pouco mais os casos que chegaram no STJ sobre o assunto, de modo a extrair desses acórdãos alguns elementos fáticos que por vezes passam despercebido na reprodução da referida tese e na formação da jurisprudência, bem como na presença de um padrão argumentativo nesses acórdãos.

Desse modo, verificamos que a tese jurisprudencial utilizada nas ações de usucapião advém de antigos acórdãos do STF, julgados antes da CRFB/1988, como demonstrado na subseção 4.2, e tem sido aplicada nos casos de usucapião em que nas instâncias originárias não ficou comprovado que a terra é devoluta, e o Estado ou a União, conforme o caso, manifestam interesse na ação afirmando serem devolutas as terras. Pela análise em cadeia dos acórdãos do STJ e observância de alguns elementos fáticos como área, quem é o usucapiente, e como se desenvolve a fundamentação dos Ministros, constatamos 6 (seis) situações.

A primeira é que, dos 23 (vinte e três) acórdãos, apenas em 1 (um) acórdão<sup>99</sup>, os juízes originários entenderam que a terra não era devoluta, em razão da ausência de provas pela Fazenda Pública de que o imóvel é devoluto, mesmo

---

<sup>99</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 736.742/SC. Relator: Ministro Sidnei Beneti. Terceira Turma. Julgado em: 10/11/2009. DJe de 23/11/2009. No referido caso, o juiz de origem entendeu não ser possível usucapião de terra devoluta, proferindo sentença desfavorável ao usucapiente. No entanto, o autor recorreu ao TRF da 4ª região e o acórdão reformou a sentença. Além da tese de que cabia a União e não ao autor o ônus da prova de que se trataria de terreno devoluto, o acórdão do TRF da 4ª região apresenta a seguinte informação: “É impróprio se declarar insuscetível de usucapião uma área que não se encontra inserida em terras indígenas pelo simples fato de se encontrar próxima à comunidade de silvícolas, tampouco se podendo utilizar o crescimento populacional dos índios para afastar seus vizinhos e impedir-lhes de fixar residência próxima às suas comunidades”. (BRASIL, 2009, p. 3)

esta recorrendo em todas as instâncias, até o STJ, de modo a reformar os acórdãos que confirmaram a sentença que julgou procedente o pedido de usucapião.

A segunda é de que não são todos os acórdãos do STJ que mencionam a área do imóvel que está sendo objeto de usucapião. Há acórdãos em que a informação está explícita, e em outros simplesmente não há a informação. Nos casos em que há menção à área, os imóveis objeto da usucapião são considerados minifúndios, abaixo de 1 módulo fiscal para o Município, conforme Apêndice B desta dissertação. Reforçamos também que não são todos os acórdãos que mencionam o Município em que se localiza o imóvel, conforme se pode verificar também no Apêndice B.

A terceira é que a espécie de usucapião mais requerida é de usucapião extraordinária, regida pelo Código Civil Brasileiro e que como apresentamos na subseção 3.1 desta dissertação, não exige justo título, nem boa-fé, não há um limite de área para aquisição do imóvel e pode ser requerido por quem já possui outras propriedades. No entanto, apesar de utilizar a mesma tese<sup>100</sup>, também existem os acórdãos que originariamente, tratavam-se de pedidos de usucapião especial.

Desse modo, generalizar a tese de que a ausência de transcrição no registro imobiliário não gera a presunção de que a terra é devoluta, transferindo esse ônus exclusivamente ao Estado, pode possibilitar uma usucapião extraordinária, com fundamento em uma usucapião especial, e vice-versa, mesmo que os elementos fáticos, fundamentos e requisitos sejam distintos.

A quarta é que com base nessa tese, há acórdãos sobre imóveis localizados na faixa de fronteira em que o Relator utiliza como precedente julgamentos em ações de usucapião de imóveis que são considerados devolutos pelo Estado, o que não possui similitude fática.

Neste sentido, constatamos que no julgamento do AgRg no REsp nº 551041/SC, em 2013, o Relator Ministro Raul Araújo entendeu que o posicionamento adotado pelo Tribunal de origem, qual seja, de que compete à União a comprovação de que o imóvel em questão é terra devoluta indispensável à defesa das fronteiras, está em harmonia com o que tem decidido o STJ e o STF, e cita 4 ementas para fundamentar o seu posicionamento, sendo que todas são referentes à

---

<sup>100</sup> A tese é de que a ausência de transcrição no registro imobiliário não gera a presunção de que a terra é devoluta, cabendo ao Estado ou a União, conforme o caso, comprovar que a terra é devoluta. E no caso da União, comprovar que o imóvel é indispensável para a proteção das fronteiras e dos ecossistemas naturais.

usucapião de terras supostamente devolutas do Estado: de Minas Gerais (AgRg no Ag nº 514921/MG e RE nº 86234/MG) Santa Catarina (REsp nº 97634/RS), Mato Grosso (REsp nº 113225/MT). O que todas as ementas têm em comum? A ausência de transcrição no registro imobiliário não gera a presunção de que a terra é devoluta, cabendo ao Estado o ônus da prova.

A quinta situação é que nos casos de usucapião em terras localizadas na faixa de fronteira, além de ser unânime a tese de que a ausência de transcrição no registro imobiliário não gera a presunção de que a terra é devoluta, as turmas de direito privado do STJ entendem, com base no que foi decidido nas instâncias de origem, que a União deve demonstrar que o imóvel usucapiendo é indispensável para a defesa das fronteiras e que a ocupação por particulares pode efetivamente pôr em risco os interesses da União na proteção das fronteiras<sup>101</sup>.

Por fim, a sexta constatação se refere a aplicação da Súmula nº 7 do STJ<sup>102</sup>: Apenas 2 recursos especiais foram conhecidos, mas foram improvidos, em razão da aplicação do referido enunciado. Para o STJ, nesses recursos que não foram conhecidos, entender de modo diverso do que foi decidido pelas instâncias originárias é vedado pelo referido enunciado, uma vez que ao STJ é defeso reexaminar fatos e provas via recurso especial. Ou seja, mesmo quando o Tribunal não se manifesta quanto ao mérito do caso, acaba reforçando a tese do ônus da prova ser do Estado.

Neste sentido, concordamos com Streck (2018, *on-line*) quando este comenta a aplicação da Súmula nº 7 pelo STJ. Apesar de se tratarem de casos distintos, muito se assemelha com a racionalidade constatada nesta pesquisa, de como o referido tribunal tem proferido as decisões sobre usucapião em terras que podem ser devolutas:

Pergunto: é possível discutir, em recurso especial ou até mesmo extraordinário, uma questão jurídica desindexando a questão de fato que “já se esgotou”? Sim, sei que a Súmula 7 (muito antiga) já institucionaliza esse procedimento. Por ela, diz-se que não se pode examinar matéria de fato. Claro. Só que, para dizer isso, tem de se saber qual é a questão de fato. Dia desses, li uma decisão do STJ que aplicou a Súmula 7 dizendo que a decisão do conselho de sentença foi contrária à prova dos autos, sendo que

---

<sup>101</sup> Sobre as terras devolutas localizadas na faixa de fronteira, existe também uma situação peculiar no Estado do Paraná sobre as ações de desapropriação promovidas pelo INCRA. O STJ possui um entendimento específico sobre esses casos e é necessário um estudo a parte desta situação. Ver Caramês, Olívio e Fischer (2016) para maior aprofundamento.

<sup>102</sup> Dispõe a referida Súmula que a pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial (STJ, 1990).

a corte de segundo grau se baseou nos depoimentos colhidos durante a instrução probatória, assim como na causa mortis descrita no exame de corpo de delito... E não conheceu do recurso. Ou seja, para saber que a matéria tinha sido examinada e bem examinada, o STJ não examinou a matéria fática? Então: para dizer que algo não é, tenho que ver esse “algo”, pois não? A desindexação de fato e direito não passa de mera ficção.

Aqui temos uma questão importante. O STJ não pode ser uma terceira instância, mas ao se vincular ao que foi decidido nas instâncias originárias, estaria o Tribunal Superior possibilitando a aquisição da propriedade de terras, que por ausência de uma produção probatória qualificada nas instâncias originárias, ou ainda da dificuldade que se tem de provar que a terra é devoluta, estariam sendo adquiridas por usucapião? Não pode o órgão superior revalorar<sup>103</sup> as provas já apresentadas pelas partes nessas instâncias e com base em matéria de direito, indissociável da matéria de fato, que é a definição de terra devoluta por exclusão - entender de modo diverso?

No que diz respeito à racionalidade, o que verificamos nesses acórdãos é que quando o Ministro Relator exerce sua autoridade e cita doutrinadores e “jurisprudência”, não há a reconstrução de uma linha de argumentação racional, ou seja, não se explica o porquê de cada autor ou caso ser relevante para a solução final. E sim que “a melhor doutrina”, “a melhor jurisprudência” já decidiu neste sentido.

Um exemplo desta situação foi o julgamento do REsp nº 964223/RN, pela quarta turma do STJ, em 2011. Em 8 páginas de acórdão, sendo 1 de ementa, 2 de relatório, 3 de voto e 1 de certidão de julgamento, com relatoria do Ministro Luis Felipe Salomão, a turma negou provimento ao recurso especial do Estado do Rio Grande do Norte, portanto, houve julgamento do mérito.

Originariamente, tratava-se de uma ação de usucapião extraordinária ajuizada por Jetro Maia Dantas que tramitou perante a Vara Única da Comarca de Taipu, no Rio Grande do Norte. O autor afirmava que adquiriu o imóvel descrito na inicial de Helena Rodrigues de Araújo, que por sua vez adquiriu de Luciano Miranda,

---

<sup>103</sup> Existe diferença entre reexame e revalorização de provas. O Ministro Marco Muzzi, da Quarta Turma do STJ, considera que o reexame de prova é uma reincursão no acervo fático probatório, através de uma análise detalhada de documentos, testemunhas, contratos, perícias, dentre outros. Já na revalorização da prova, o tribunal superior avalia se o tribunal a quo formou o seu convencimento a respeito dos fatos a partir de uma prova admitida em Direito e se o valor dado a ela foi adequado. Seria o caso de avaliar se as terras são ou não devolutas a partir de uma presunção em favor do poder público?

ainda no ano de 1977. Sustentou que desde então detém a posse do imóvel de forma mansa e pacífica como se dono fosse.

Instadas a se manifestar, a União e o Município de Taipu manifestaram desinteresse na ação. O CRI informou a inexistência de registro do terreno, em razão do que o Procurador do Estado do Rio Grande do Norte se manifestou pela rejeição do pedido de usucapião, alegando tratar-se de terra devoluta. Em sentença a ação foi julgada procedente, declarando a aquisição do domínio do imóvel em litígio.

O Estado do Rio Grande do Norte interpôs recurso de apelação, ao qual foi negado provimento. No acórdão há apenas a transcrição da ementa do Tribunal de origem, do qual se infere que o Estado suscitou a suspeição do magistrado e que o imóvel usucapiendo seria terra devoluta em razão da ausência de transcrição no registro imobiliário, argumentos que não foram acatados pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte.

O recurso especial foi interposto com fundamento na alínea “a” do art. 105 da CRFB/1988, em que a Fazenda Pública suscitou ofensa ao art. 333, I do CPC, uma vez que caberia ao autor a prova do preenchimento dos requisitos para o reconhecimento da usucapião. Segundo a Fazenda Pública, ao não estar vinculado a nenhuma titularidade, cumpria ao tribunal de origem reconhecer que a terra é devoluta, de propriedade do Estado. O Ministério Público Federal, através do Subprocurador Geral da República, Pedro Henrique Tavora Niess, opinou pelo não provimento do recurso especial.

Em seu voto, o relator Ministro Luis Felipe Salomão se limitou a afirmar que a questão relativa ao ônus de se provar que o imóvel usucapiendo é particular quando não há registro no cartório respectivo já é bem conhecida, não só pelo STJ como pelo STF, principalmente quando o Estado suscita a tese de que na hipótese a terra é devoluta.

Afirma “que essa tese está superada desde há muito tempo e tive a oportunidade de rechaça-la na relatoria do REsp nº 674558/RS, apoiando-me em doutrina e em precedentes, tanto do STF quanto do STJ”. (BRASIL, 2011, p. 5). Cita enquanto emblemático precedente o RE nº 86234/MG, de relatoria do Ministro Moreira Alves e transcreve em 1 página do seu voto a doutrina de Pontes de Miranda, em Tratado de Direito Privado, v. 12, Campinas: Bookseller, 2001, p. 523/524, que admite a existência de *res nullius*.

Continua afirmando que nesse entendimento, a jurisprudência do STJ se inclinou no sentido de inexistir em favor do Estado presunção acerca da titularidade de bens imóveis destituídos de registro e transcreve as ementas do REsp 113255/MT, de relatoria do Ministro Ari Pargendler, julgado em 10/04/2000 e do “precedente” de sua relatoria, REsp nº 674558/RS, julgado em 2009, e finaliza afirmando não existir presunção de propriedade em favor do Estado e não se desincumbindo deste ônus probatório, o acórdão recorrido deve ser mantido.

Desse modo, a quarta turma negou provimento ao recurso especial, conforme o voto do relator Luis Felipe Salomão, sendo que os Ministros Raul Araújo, Maria Isabel Galloti, Antonio Carlos Ferreira e Marco Buzzi, votaram com o relator.

Analisando o REsp nº 674558/RS, julgado em 2009 e citado como precedente pelo Ministro, verificamos que foi utilizado pelo relator exatamente a mesma fundamentação, mesmo se tratando de situações fáticas diferentes. No REsp nº 964223/RN, se tratava de uma alegada terra devoluta estadual, mesmo não sendo reconhecido pelas instâncias originárias, em razão da ausência de provas de que as terras seriam devolutas<sup>104</sup>. Já no REsp nº 674558/RS trata-se de terras localizadas na faixa de 66 km, em linha seca, da fronteira entre Brasil e a República Oriental do Uruguai, na qual se aplica um regime específico.

O que se verifica nesses acórdãos é que as turmas de direito privado do STJ, ao se vincular estritamente ao que é decidido pelas instâncias originárias, estas que aplicam o ônus da prova estático e o inverte quando o Estado afirma a condição de devoluta. No entanto, entendemos que se trata de um problema: a ausência de transcrição no registro imobiliário não gera a presunção de que a terra é devoluta, pois devem ser considerados os outros meios de aquisição de domínio anteriores ao Código Civil de 1916. Entretanto, atribuir unicamente ao Estado a prova de uma categoria que é definida por exclusão também pode ser considerada uma prova de difícil produção.

Já nos acórdãos oriundos de ações discriminatórias, constatamos outra situação, que se complementa com a discussão sobre ônus da prova nas ações de usucapião. No STJ, um antigo acórdão julgado em 1999, o REsp nº 164029/MG, tratava-se de ação discriminatória ajuizada pelo Estado de Minas Gerais. O Ministro relator, não conheceu do recurso e utilizou como fundamento trecho dos acórdãos

---

<sup>104</sup> Procedemos a busca no sítio oficial do TJRN, pelo nome da parte, de modo a localizar a sentença ou o acórdão proferido no TJ sobre o referido caso, no entanto, não foi localizado.

do RE nº 74459/SP e RE nº 86234/MG, que como descrevemos na subseção 4.2, dizem respeito às ações de usucapião, e que o ônus da prova foi transferido ao Estado, em razão da inversão. (SILVA; BENATTI, 2016)

No referido recurso especial, a utilização do ementismo pelo Ministro relator, possibilitou a inversão do ônus da prova em favor do Estado, em uma ação discriminatória, com o fundamento de uma ação de usucapião. Ou seja, o relator não demonstrou qual era a similitude fática entre os casos, mas exigiu essa demonstração pelas partes.

O mais preocupante é que esse acórdão tem sido utilizado como fundamento por particulares em seus recursos em ações discriminatórias, para inverter o ônus da prova para o Estado<sup>105</sup>. No entanto, esse argumento tem sido afastado pelas turmas de direito público do STJ.

Um exemplo do que tem acontecido no STJ em ações discriminatórias, diz respeito ao julgamento do REsp nº 1265676/MG, em 20/09/2013, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, onde a segunda turma por unanimidade, não conheceu do recurso interposto por Adriano Chafik Luedy<sup>106</sup> e outros, contra o Estado de Minas Gerais. Originariamente, tratava-se de ação discriminatória ajuizada pela Fazenda Pública do Estado de Minas Gerais em que a instâncias originárias reconheceram que 515,3410 hectares eram devolutos e 193,04 hectares são particulares.

O Tribunal de Justiça (TJ) de Minas Gerais decidiu que o Poder Público não precisa provar a existência de terra devoluta, pois sua propriedade é historicamente originária e decorre da sua própria soberania. Desse modo, a prova da dominialidade na ação discriminatória apura-se por exclusão, logo, são de domínio público todas as terras, exceto aquelas que o particular comprovar serem providas de uma cadeia registral válida.

---

<sup>105</sup> Ver REsp nº 1265676/MG. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 20/09/2013. DJe: 26/09/2013, e os casos do Pontal do Paranapanema. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EREsp nº 617428/SP. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Corte Especial. Julgado em: 04/06/2014. DJe: 17/06/2014. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 22 mar. 2018

<sup>106</sup> Segundo informações do site do MST, Adriano Chafik Luedy foi mandante confesso do massacre de Felisburgo, em Minas Gerais. Em 2013, após 9 anos do massacre, Adriano Chafik foi julgado e condenado no Fórum Lafaiete, em Belo Horizonte, a 115 anos de prisão, mas estava foragido. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/2017/12/18/foi-presos-adriano-chafik-luedy-mandante-do-massacre-de-felisburgo-mg-13-anos-depois.html>> Acesso em 05 fev 2018.

No recurso especial, os Recorrentes apontaram divergência jurisprudencial com o REsp nº 164029/MG, julgado em 17/12/1999 pela quarta turma, através da relatoria do Ministro Barros Monteiro, que se trata de uma ação discriminatória em que, com base em acórdãos do STF e do STJ, em ações de usucapião que atribuem o ônus da prova de que a terra é devoluta ao Estado, o relator considerou que cabia ao ente público o ônus de comprovar que se tratava de terreno devoluto.

Em seu voto, o Relator Ministro Herman Benjamin fundamentou que os precedentes utilizados pelos Recorrentes não se aplicam à hipótese dos autos, uma vez que a sentença e o acórdão não se basearam na ausência de transcrição no Oficial imobiliário e sim em provas com vasto contraditório. No entanto, mesmo que se admita a insuficiência desse fato – não estar o imóvel transcrito no registro imobiliário com indutor da presunção de devolutividade do imóvel – isso não significa que ao Estado se impõe a impossível prova negativa.

O acórdão recorrido, de modo idêntico, embora se refira ao ônus probatório, não deixou de examinar o arcabouço documental e pericial para decidir pela manutenção da sentença. Neste caso, há transcrição de trecho do acórdão do TJ/MG, para afirmar que concluído que o ônus probatório na ação discriminatória é invertido - ou seja, compete ao demandado a prova quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor (art. 333, II, CPC) – e tendo sido demonstrado que apenas 746,65,90 hectares de terras da "Fazenda Nova Alegria" têm cadeia dominial legítima, devem ser declaradas como devolutos os demais 515,3410 hectares. Afirma ao final que, “ainda que assim não fosse, é inviável reexaminar as provas para afastar as conclusões do TJ/MG, nos termos da Súmula 7/STJ”.

Nesse sentido, as turmas da 1ª Seção têm decidido, nas ações discriminatórias, que cabe ao Estado afastar o domínio particular, e que cabe aos particulares interessados trazerem aos autos provas da sua posse para que seja discriminado das áreas devolutas. A partir do levantamento realizado, verificamos que dos 21 (vinte e um) acórdãos levantados de ações discriminatórias, 16 (dezesseis) acórdãos são oriundos de litígios envolvendo imóveis localizados no Pontal do Paranapanema, no Estado de São Paulo<sup>107</sup>, em que nas ações

---

<sup>107</sup> O Pontal do Paranapanema fica localizado no oeste do estado de São Paulo e a história da ocupação dessa região é marcada por inúmeros conflitos fundiários, no qual tem como elemento o questionamento de diversos títulos de terras decorrentes de falsificação.

discriminatórias, os particulares pretendem o reconhecimento da usucapião dos imóveis que estão sob a sua posse, o que tem sido negado pelas turmas de direito público do STJ, conforme Apêndice C desta dissertação.

Além disso, em emblemático caso, a Corte Especial precisou dirimir o conflito quanto ao ônus da prova nessas ações, uma vez que havia divergência interna quanto à quem caberia julgar as ações discriminatórias: as turmas de direito privado ou as turmas de direito público. Pelo que é possível depreender dos acórdãos e dos argumentos utilizados pelas partes, a segunda seção, que trata de matérias de direito privado, possui um entendimento favorável aos particulares, entendendo que o ônus cabe ao Poder Público.

Desse modo, em 2014, no julgamento do Embargos de Divergência no Recurso Especial (REsp) nº 617428/SP, através da relatoria da Ministra Nancy Andrighi, a Corte Especial conheceu dos embargos opostos pelos particulares, mas negou provimento aos mesmos. Votaram com a relatora os Ministros Laurita Vaz, João Otávio de Noronha, Arnaldo Esteves Lima, Humberto Martins, Maria Thereza de Assis Moura, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Sidnei Beneti, Og Fernandes, Ari Pargendler e Gilson Dipp.

Após todo o trâmite da ação discriminatória e de diversos acordos, Wilson Rondó Junior e Outros e Ponte Branca Agropecuária S/A e outro opuseram embargos de divergência sustentando divergência jurisprudencial entre o acórdão embargado e os posicionamentos firmados no: AgRg no AgRg nos EDcl no REsp nº 1123153/SP, 3ª Turma, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, DJe 01/12/2010, no sentido de que compete às Turmas integrantes da 2ª Seção processar e julgar ações discriminatórias de terras devolutas; REsp nº 164029/MG, 4ª Turma, Rel. Min. Barros Monteiro, DJ 17/12/1999, quanto ao ônus do Estado de provar o caráter devoluto das terras cuja discriminação pleitear; e REsp nº 13255/MT, 3ª Turma, Rel. Min. Ari Pargendler, DJ 08/05/2000, de que a ausência de registro imobiliário não impõe presunção de que a terra é devoluta.

A Destilaria Alcídia S/A sustentou divergência jurisprudencial entre o acórdão embargado e os entendimentos no: i) AgRg no AgRg nos EDcl no REsp 1123153/SP, 3ª Turma, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, DJe 01/12/2010 e EDcl no AgRg no Ag 818899/SP, 3ª Turma, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, DJe 13/12/2010, no sentido de que compete às Turmas integrantes da 2ª Seção julgar ações discriminatórias de terras devolutas; ii) REsp nº 164029/MG, 4ª Turma,

Rel. Min. Barros Monteiro, DJ 17/12/1999, a respeito do ônus do Estado de provar o caráter devoluto das terras em ação discriminatória; e iii) REsp nº 164029/MG, 4ª Turma, Rel. Min. Barros Monteiro, DJ 17/12/1999 e REsp nº 113255/MT, 3ª Turma, Rel. Min. Ari Pargendler, DJ 08/05/2000, de que a ausência registro imobiliário não impõe presunção de que a terra é devoluta.

A divergência foi basicamente com relação à 5 pontos: 1) qual a Seção do STJ competente para julgar ações discriminatórias de terras devolutas; 2) a quem compete o ônus da prova quanto ao caráter devoluto das terras; 3) se a ausência de registro imobiliário acarreta presunção de que a terra é devoluta; 4) se a prova emprestada pode ser obtida de processo no qual não figuraram as mesmas partes; e 5) em que caráter deve ser recebida a prova pericial emprestada.

A Corte Especial entendeu que compete à Primeira Seção o julgamento de ações discriminatórias de terras devolutas, pois se trata de matéria eminentemente de direito público, referente à delimitação do patrimônio estatal. Nos termos do conceito de terras devolutas constante da Lei nº 601/1850, a natureza devoluta das terras é definida pelo critério de exclusão, de modo que ausente justo título de domínio, posse legítima ou utilização pública, fica caracterizada a área como devoluta, pertencente ao Estado-membro em que se localize, salvo as hipóteses excepcionais de domínio da União previstas na Constituição Federal.

Além disso, pela sistemática da discriminação de terras no Brasil, seja no âmbito administrativo, seja em sede judicial, deve obedecer ao previsto no art. 4º da Lei 6.383/76, de maneira que os ocupantes interessados devem trazer ao processo a prova de sua posse.

Nas ações discriminatórias referentes ao Pontal do Paranapanema, há uma situação bem peculiar: o Estado conseguiu comprovar que o Registro Paroquial que deu origem à cadeia dominial foi falsificado, e por esse vício originário, as terras foram declaradas devolutas, tornando inválidas as aquisições posteriores. Nesses casos, o entendimento da Primeira Seção do STJ é quanto à vedação da aquisição desses imóveis por usucapião, em razão de serem terras devolutas, insuscetíveis de prescrição aquisitiva. Ademais, reconhecem que não houve posse de 40 anos anterior ao Código Civil de 1916 que possibilitasse a usucapião.

Reforça, após uma breve retrospectiva da origem das terras no Brasil, que os precedentes do STF que embasaram o acórdão paradigma, quais sejam, o RE nº 74459/SP, de relatoria do Ministro Djaci Falcão, julgado em 13/02/73, e o RE nº

86234/MG, relator Ministro Moreira Alves, julgado em 12/11/1976, foram prolatados antes da edição da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, de modo que não retratam o ordenamento jurídico brasileiro vigente quanto à discriminação das terras devolutas.

Portanto, verificamos a existência de divergência interna no STJ quanto ao julgamento das ações discriminatórias e de usucapião. Isso porque, por serem ações de natureza litigiosa diferente, nos casos em que há simples discussão acerca de posse ou domínio (usucapião), é atraída a competência da Segunda Seção, composta pela Terceira e Quarta Turmas<sup>108</sup>.

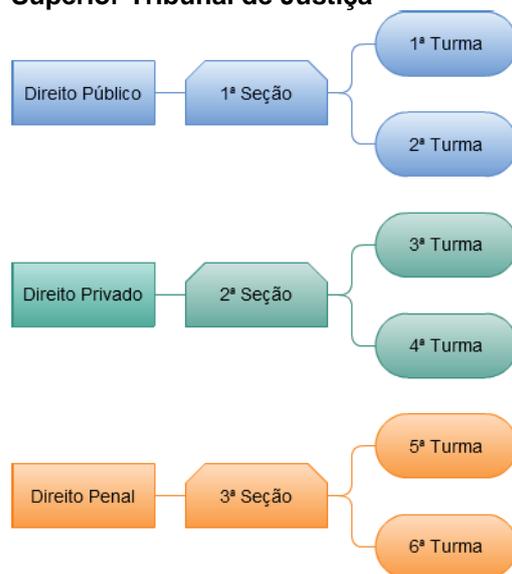
Quando os autos se referem a ação discriminatória de terras públicas, e que possui questão de direito público sendo discutida (delimitação do patrimônio estatal), compete o julgamento às turmas da Primeira Seção, composta pela Primeira e Segunda Turmas<sup>109</sup>, conforme organograma abaixo:

---

<sup>108</sup> Conforme art. 9º, § 2º, I, do Regimento Interno do STJ. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional//index.php/Regimento/article/view/214/3344>>. Acesso em 20 jan. 2018. Nos casos de usucapião em que é alegado pelo Estado ou pela União que são terras devolutas, esses casos são julgados pelas turmas de direito privado, que conforme as provas produzidas pelas instâncias originárias, utilizam a presunção de que não havendo outros meios de prova produzidos, o imóvel é privado.

<sup>109</sup> Conforme art. 9º, § 1º, XI, do Regimento Interno do STJ. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional//index.php/Regimento/article/view/214/3344>>. Acesso em 20 jan. 2018. No entanto, nem sempre foi assim. Há alguns casos de ações discriminatórias que foram julgados por turmas de direito privado e que são utilizadas por particulares para inverter o ônus da prova nessas ações. Por exemplo, o REsp nº 164029/MG. Ademais, no Informativo nº 0528 do STJ é possível verificar que **“Compete à Primeira Seção do STJ e a suas respectivas Turmas julgar feito referente a ação discriminatória de terras públicas.** De fato, a competência interna é fixada a partir da natureza da relação jurídica litigiosa. Nesse contexto, o art. 9º, § 1º, XIV, do RISTJ estabelece que compete à Primeira Seção processar e julgar os feitos que envolvem matéria de direito público, atinente à delimitação do patrimônio estatal. Sendo assim, como a ação discriminatória de terras públicas refere-se a patrimônio estatal, questão eminentemente de direito público, a competência da Primeira Seção deve ser preservada. Cabe ressaltar, a propósito, que situação diversa ocorre quando a demanda encerra discussão acerca de posse ou domínio de coisa alheia proposta por particular (ações de usucapião, reivindicatórias, reintegratórias) e o debate sobre a discriminação de terras públicas se dá apenas incidentalmente, o que configura hipótese de competência da Segunda Seção, conforme estabelece o art. 9º, § 2º, I, do RISTJ. Precedentes citados: REsp 1.193.379-SP, Corte Especial, DJe 17/4/2013; RMS 27.524-TO, Primeira Turma, DJe 19/8/2009; e EDcl no REsp 617.428-SP, Segunda Turma, DJe 12/9/2011. CC 124.063-DF, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 2/10/2013.”

**Figura 2 – Distribuição das turmas do Superior Tribunal de Justiça**



Fonte: STJ (2017)

Essa divisão de competências acaba repercutindo na análise dos recursos, uma vez que os que são oriundos de ação de usucapião em que o juiz de origem não caracterizou as terras como devolutas, são julgados pelas turmas da Segunda Seção, mesmo quando a União ou o Estado recorrem afirmando a violação de normas infraconstitucionais e divergência com acórdãos do STJ e do STF.<sup>110</sup>

Pela análise dos casos, percebemos que as turmas da Segunda Seção possuem uma visão privatística acerca do destacamento do patrimônio público-privado, aplicando o ônus estático e utilizando a doutrina de Pontes de Miranda que admitia a existência de *terras nullius* e adéspotas. Já as turmas de direito público apresentam uma maior sensibilidade aos debates sobre terras públicas, com posicionamento pró-Estado, inclusive dando provimento ao recurso do Estado para reformar decisão do tribunal de origem quando este considera que a usucapião foi caracterizada, com base na existência de *res nullius*.

Foi o caso do REsp nº 1320318/SP interposto por Alice Azenha Milani, Oston Rodrigues Azenha e Rita de Cassia Oberlaender Gonini Azenha, e julgado pela Segunda Turma em 08/11/2016 através da relatoria do Ministro Herman Benjamin. O caso em questão se refere à ação discriminatória de terras situadas no Pontal do Paranapanema, no qual depreende-se do acórdão que a sentença foi favorável ao Estado de São Paulo. No entanto, em segunda instância, o TJ/SP

<sup>110</sup> Seria necessário, no entanto, que a Corte Especial se manifestasse a respeito do ônus da prova nas ações de usucapião. A distribuição é feita de forma diversa da ação discriminatória?

entendeu que houve usucapião com base em legislação estadual, e utilizou o seguinte fundamento:

[...] Inexistem provas incontestes de que os imóveis reclamados sejam efetivamente terras devolutas. A jurisprudência consolidada, inclusive do E. Supremo Tribunal Federal, é no sentido de que cumpre ao Estado comprovar a natureza devoluta das terras litigiosas, nos termos do artigo 333, inciso 1, do Código de Processo Civil. Com efeito, se as terras nunca foram do Poder Público, não há que dizer que elas são devolutas, pois, na verdade, ou constituem "res nullius" ou são propriedades privadas. O artigo 3º, da Lei nº 601/1850, não identifica como terra devoluta aquela que não possui dono e sim aquelas terras públicas, às quais o Estado pode dar algum destino. Ora, terra que não é pública não é necessariamente devoluta, mas sim terra sem dono. A lei definiu por exceção as terras públicas que, por lei, seriam devolutas, o que é diferente de declarar que toda aquela que ao é de propriedade de particular, pública será. (BRASIL, 2016, p. 5-6).

No entanto, o Relator Ministro Herman Benjamin entendeu que a referida decisão, em diversos pontos, não estava de acordo com o entendimento do STJ, que já havia decidido em casos sobre o Pontal, que não há usucapião de terras públicas com base em lei estadual. Além disso, ainda que se admitisse a usucapião em período anterior ao Código Civil de 1916, deve-se levar em consideração os requisitos específicos dessa modalidade aquisitiva, uma vez que a posse não se presume. E essa vedação vale tanto para a prova da sua existência no mundo dos fatos como para o termo inicial da afirmação possessória.

Desse modo, a segunda turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso do Estado de São Paulo, para reformar a decisão de segunda instância. Votaram com o relator os Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão<sup>111</sup>. Todavia, nos questionamos: porque não houve a aplicação da Súmula nº 7 no referido caso?

De modo geral, esse é o entendimento no STJ. No entanto, não obstante essa divisão de atribuições e competência interna, em 2016, houve o destoamento do regimento interno: a Segunda Turma do STJ, no julgamento do REsp nº 1549494/SC pela relatoria do Ministro Herman Benjamin, não conheceu do recurso especial interposto pela União, relativo à uma ação de usucapião. Originariamente, Idalina Emilia de Cesaro Pozza ajuizou ação de usucapião extraordinário de um

---

<sup>111</sup> Os particulares, inconformados, recorreram alegando divergência jurisprudencial, a qual foi afastada pelo STJ no EREsp nº 1320318/SP. Em 18/03/2018, os autos foram distribuídos ao Ministro Marco Aurélio no STF para julgar o RE nº 1114338/SP, no entanto, até o momento, não houve julgamento.

imóvel localizado na faixa de fronteira de 150km de largura paralela à linha divisória terrestre do território nacional. O juízo de origem julgou procedente o pedido da autora, entendendo que não se tratavam de terras devolutas, pois a União não comprovou que o imóvel em questão era indispensável para a defesa das fronteiras.

A União recorreu desta decisão e o Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª região entendeu que a circunstância do imóvel estar situado na área de fronteira não tem, por si só, o condão de torná-lo de domínio público. Além disso, a ausência de transcrição no registro imobiliário não gera a presunção de que a terra é devoluta, cabendo ao Poder Público o encargo de provar a titularidade pública do bem. Ademais, o entendimento do TRF da 4ª região no caso de imóveis localizados na faixa de fronteira, se a União não comprova a indispensabilidade do imóvel para a defesa das fronteiras, o imóvel pode sofrer os efeitos da usucapião.

Inconformada, a União opôs embargos de declaração que foram rejeitados e em recurso especial, apontou ofensa ao art. 535, II do CPC uma vez que o tribunal de origem não se pronunciou sobre os pontos necessários sobre a controvérsia. No mérito, o acórdão regional teria violado os arts. 267, VI e 333, I do CPC/1973, arts. 5º e 200 do Decreto-Lei nº 9.760/1946<sup>112</sup>, arts. 1º e 2º da Lei nº 6.634/1979<sup>113</sup> e arts.

---

<sup>112</sup> Art. 5º São devolutas, na faixa da fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprios nem aplicadas a algum uso público federal, estadual territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado: a) por força da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais; b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados; c) em virtude de lei ou concessão emanada de governo estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites; d) em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada; e) por se acharem em posse contínua e incontestada com justo título e boa-fé, por termo superior a 20 (vinte) anos; f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa fé; g) por força de sentença declaratória proferida nos termos do art. 148 da Constituição Federal, de 10 de Novembro de 1937. Art. 200. Os bens imóveis da União, seja qual for a sua natureza, não são sujeitos a usucapião.

<sup>113</sup> Art. 1º. - É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira. Art. 2º. - Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a: I - alienação e concessão de terras públicas, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens; II - Construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso; III - estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional, assim relacionadas em decreto do Poder Executivo. IV - instalação de empresas que se dedicarem às seguintes atividades: a) pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração; b) colonização e loteamento rurais; V - transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel; VI - participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural;

102 do CCB/2002<sup>114</sup>, tendo em vista que o imóvel usucapiendo se situa na faixa de fronteira. O MPF, através do Subprocurador José Bonifácio Borges de Andrada, opinou pelo não conhecimento do recurso.

Em seu voto, o relator Ministro Herman Benjamin não conheceu do recurso especial, por entender, acompanhando o Tribunal de origem, que a União não se desincumbiu do ônus da prova relativo à indispensabilidade da área usucapienda para a defesa da fronteira, e que rever essas conclusões da instância originária implicaria no reexame do acervo fático probatório, que é proibido pela Súmula nº 7 do STJ<sup>115</sup>.

Ao buscar o andamento processual do referido recurso, verificamos que em 28/03/2017 os autos deste processo foram remetidos ao STF, e que em decisão monocrática, o Ministro Roberto Barroso entendeu que o recurso também não deveria ser admitido, uma vez que o Tribunal de origem assentou que a titularidade das terras discutidas na referida ação pertence à recorrida, tendo em vista que a União não se desincumbiu do ônus de provar a indispensabilidade da área usucapienda para a defesa da fronteira.

Além disso, para divergir do entendimento firmado pelo TRF da 4ª Região, eram imprescindíveis uma nova análise da legislação local aplicada à espécie e o reexame dos fatos e do material probatório constantes dos autos, providências vedadas pelas Súmulas 279 e 280 do STF. Destarte, ocorreu o trânsito em julgado e os autos retornaram a instância de origem para cumprimento de sentença.

Mas nos questionamos, se o Regimento Interno do STJ dispõe que os recursos que tratam de discussão de posse e propriedade são de competência das turmas da 2ª Seção, porque neste último caso, diferente de tantos outros que já foram julgados pelas turmas de direito privado, o julgamento foi feito pela Segunda Turma (1ª Seção)?

Após essa síntese dos casos levantados, confirmamos que os Tribunais Superiores Brasileiros, ao não reanализarem fatos e provas via recurso especial e extraordinário, vedação prevista pela Súmula nº 7 do STJ e Súmula nº 279 do STF, acabam se vinculando estritamente ao que foi decidido nas instâncias de origem.

---

<sup>114</sup> Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

<sup>115</sup> A Súmula nº 7 do STJ prevê que a pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial.

Verificamos, em julgados do STJ referentes ao Pontal do Paranapanema, que quando o tribunal de origem entendeu pela possibilidade de usucapião das terras, há um caso que a turma de direito público não deu provimento ao recurso do Estado, se vinculando às conclusões do Tribunal de origem<sup>116</sup>, e em outra, a turma de direito público deu provimento ao recurso do Estado, para reformar o acórdão proferido pelo TJSP<sup>117</sup>, ou ainda retorno dos autos para esclarecer pontos omissos<sup>118</sup>. Ou seja, nas ações discriminatórias, não há um entendimento unânime no Tribunal sobre o assunto.

No entanto, nos casos referentes à ação de usucapião de terras em que a União ou Estado afirmam serem devolutas, as conclusões das instâncias originárias são cruciais. Em todos os casos analisados, o STJ e o STF se vinculam às conclusões das instâncias originárias, no sentido de que é possível a usucapião em razão da ausência de provas de serem devolutas as terras.

Desse modo, os Tribunais Superiores, ao utilizarem em seus acórdãos o fundamento de que o ônus de provar que a terra é devoluta indispensável à defesa das fronteiras é de quem alega essa característica, possibilitaram a aquisição de pequenos lotes de terras desafetadas ao uso público. No entanto, também há acórdãos que não mencionam a área do imóvel que está sendo objeto de usucapião, gerando dúvida se seriam grandes ou pequenos lotes.

Cumpramos ressaltarmos que tentamos avançar na pesquisa de modo a investigar quais seriam as áreas dos imóveis objeto de usucapião que não foram mencionados pelo STJ, a partir da busca dos acórdãos nos sítios oficiais dos respectivos Tribunais de Justiça e nos Tribunais Regionais Federais. No entanto, por serem decisões antigas em que cada tribunal possui uma forma de disponibilização, não obtemos sucesso na referida busca, sugerindo que seja realizada de forma minuciosa em estudos futuros.

Não afastamos a possibilidade de existirem casos em que a aquisição da propriedade por pequenos posseiros que ocupam terras devolutas é feita mediante a tese de distribuição do ônus da prova nas ações de usucapião nas instâncias

---

<sup>116</sup> Vide BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp nº 1066718/SP. Relator: Ministro Sérgio Kukina. Primeira Turma. Julgado em: 24/11/2015. DJe de 10/12/2015.

<sup>117</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 1320318 / SP. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 08/11/2016. DJe: 29/11/2016.

<sup>118</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp nº 1071483 / SP. Relator: Ministro Humberto Martins. Segunda Turma. Julgado em 16/12/2014. DJe 03/02/2015.

originárias. Todavia, seriam necessários novos estudos de modo a investigar quem são os beneficiados, se estão representados pela Defensoria Pública, qual a área do imóvel, através da análise junto às Varas da Seção Judiciária de cada Estado.

Ressaltamos que deve haver uma maior sensibilidade jurídica por parte dos juízes das instâncias de origem na valoração das provas apresentadas pelas partes, e não a aplicação estática e invertida do ônus da prova, prevista no CPC/1973. Com o CPC/2015 e a ideia de processo cooperativo, o ônus deveria ser dinamizado levando em consideração as circunstâncias fáticas e as dificuldades na comprovação do destacamento do patrimônio público para o privado nessas ações de usucapião.

Nessa perspectiva, utilizamos Streck (2016, p. 225) para reforçar que a hermenêutica nos retira de uma ingenuidade objetivista que acredita no sentido inato das normas jurídicas. Esse sentido inato deve ser revelado pelo intérprete; ao mesmo tempo, propicia um enfrentamento adequado da “cegueira da vontade”, que vê a interpretação jurídica apenas como resultado de um ato volitivo do agente jurídico. Desse modo, a tarefa da Crítica Hermenêutica do Direito<sup>119</sup> é “desenraizar aquilo que tendencialmente encobrimos”.

Nos questionamos, portanto, o que a tese jurisprudencial firmada pelo STF e pelo STJ de que o ônus da prova de que a terra devoluta é do Estado, quando este afirma essa condição em razão da ausência de transcrição no registro imobiliário, encobre?

Revolvendo o chão linguístico, a partir da historicidade, verificamos alguns fenômenos: uma dívida histórica do estado Brasileiro, pública e notória, através da má administração das terras devolutas, a insuficiência de provas por parte do Estado, ao afirmar que as terras são suas unicamente em razão da ausência de registro imobiliário, a necessidade do judiciário em dar resposta aos “casos fáceis” que não possuem tanta repercussão mas que estão ali, formando e reforçando teses jurídicas, que são propagadas pela doutrina e pelos manuais sem maiores reflexões.

Do ponto de vista da coerência e integridade da jurisprudência, não haveria qualquer problema em propagar a referida tese, afinal “a jurisprudência está estável,

---

<sup>119</sup> A Crítica Hermenêutica do Direito (CHD) consiste em uma teoria criada por Lenio Streck (2016) na década de 90, através de uma imbricação da teoria de Gadamer e da integridade de Ronald Dworkin. Segundo Streck (2014), uma das questões centrais para a Crítica Hermenêutica do Direito consiste na impossibilidade da cisão “casos fáceis-casos difíceis”, uma vez que acreditar nessa cisão é o mesmo que fazer uma distinção de caráter estrutural, pois um caso é fácil ou difícil de acordo com as possibilidades que o interprete tem de compreender o fenômeno.

íntegra e coerente”<sup>120</sup>, conforme o Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) dispõe atualmente. No entanto, as repercussões que essa tese pode trazer, se aplicada pelos juizes de forma desvinculada dos elementos fáticos e das questões sociais que cada região possui, pode trazer graves danos ao patrimônio público.

Neste sentido, na escola de exegese acreditava-se que os códigos seriam capazes de abarcar toda a realidade circundante, cabendo aos juizes apenas declarar o direito, que estaria pronto de antemão ao caso em juízo. Então, a atividade jurisdicional seria como um ato mecânico por intermédio de juízos silogísticos, que mediante a subsunção enquadrariam os fatos às regras. (STRECK, 2016)

É o que vemos nos casos de usucapião em terras que não foram comprovadas a característica de terras devolutas. É aplicada a regra estática do ônus probatório e invertido, conforme dispõe as regras de ônus da prova do CPC/1973 e se o Estado não consegue comprovar que a terra é devoluta, é passível de usucapião, através de uma interpretação lógica, sem levar em consideração os aspectos históricos que envolvem esse patrimônio.

Desse modo, analisaremos adiante quais seriam as repercussões desses acordãos na Amazônia Legal, uma vez que quando se trata de terras devolutas, a discussão ganha relevância, devido ao grande estoque dessa categoria fundiária na região.

#### 4.4 REPERCUSSÕES NA ESTRUTURA FUNDIÁRIA DA AMAZÔNIA LEGAL

Segundo Rodriguez (2013b, p. 45), a incerteza em relação à situação fundiária do Pará, da Amazônia e do Brasil é uma das causas dos graves conflitos

---

<sup>120</sup> Os termos integridade e coerência foram incorporados ao art. 924 do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) através da emenda proposta por Streck (2016). O autor esclarece que haverá coerência se os mesmos preceitos e princípios que foram aplicados nas decisões o forem para os casos idênticos. Portanto, a coerência assegura a igualdade, que os diversos casos terão a igual consideração por parte do Poder Judiciário, o que só poderá ser alcançado através de um holismo interpretativo, constituído a partir da circularidade hermenêutica. A integridade, por sua vez, é duplamente composta: trata-se de um princípio legislativo, que pede aos legisladores que tentem tornar o conjunto de leis moralmente coerente, e um princípio jurisdicional, que demanda que a lei, tanto quanto possível, seja vista como coerente nesse sentido. Desse modo, a integridade exige que os juizes construam seus argumentos de forma integrada ao conjunto do direito, constituindo uma garantia contra arbitrariedades interpretativas; coloca freios, através dessas comunidades de princípios, às atitudes solipsistas-voluntaristas. A integridade é antitética ao voluntarismo, ao ativismo e da discricionariedade. Ou seja: por mais que o julgador desgoste de determinada solução legislativa e da interpretação possível que dela se faça, não pode ele quebrar a integridade do direito. Logo, a ideia nuclear da coerência e da integridade é a concretização da igualdade.

sociais existentes e que dificulta a adoção de medidas que favoreçam o reconhecimento dos direitos territoriais das populações tradicionais, o acesso à terra por parte dos agricultores familiares e demais categorias sociais e que garantam o desenvolvimento socioeconômico. Essa incerteza é o problema primordial que precisa ser solucionado.

No entanto, as leis, decretos, alvarás existentes desde o período colonial, e o sistema legal verificado desde o século XVII seria a fonte da dificuldade atual de definir o exato valor jurídico dos direitos dos detentores das cartas de sesmaria e demais documentos emitidos ao longo dos séculos. Além da dificuldade na interpretação legal, verifica-se a ausência de uma efetiva política de destinação e controle sobre as terras públicas facilitando sua apropriação indevida, bem como dos recursos naturais. (RODRIGUEZ, 2013b).

Segundo Loureiro e Pinto (2005) até a década de 1960, as terras amazônicas pertenciam basicamente à União e aos Estados. Do total das terras registradas pelo IBGE à época, 87% constituíam-se de matas e terras incultas, que eram exploradas por milhares de caboclos e ribeirinhos que viviam do extrativismo vegetal e animal; 11% constituíam-se de pastos naturais onde antigos fazendeiros haviam assentado fazendas de gado, sendo muitas delas seculares, como as do Marajó, de Roraima e do Baixo Amazonas, cujos títulos de terra eram igualmente antigos.

Desse modo, somente 1,8% das terras estavam ocupadas com lavouras e só metade delas possuía título de propriedade privada. A maior parte das terras da Amazônia era, portanto, constituída por terras públicas e "livres" de titulação como propriedade privada. Eram ocupadas por milhares de pequenos posseiros, que nelas haviam constituído seu trabalho efetivo (como extrativistas na coleta de frutos, raízes, óleos, resinas e sementes das matas, em geral exportados para os mais diversos fins – industriais, medicinais ou alimentares; ao lado disso cultivavam roçados minúsculos, plantavam pomares e hortas nos quintais e praticavam a pesca em rios e lagos) (LOUREIRO e PINTO, 2005).

Ademais, os moradores da região consideravam a terra como parte indissociável de suas existências, tendo habitado nelas por gerações seguidas, sem se terem jamais questionado sobre a existência de donos mais legítimos que eles próprios. (LOUREIRO e PINTO, 2005). Trata-se do que Benatti (2004) intitulou de posse agroecológica.

Nos anos que se seguiram, a Amazônia passou por uma situação muito peculiar, gerando o agravamento do caos fundiário: a progressiva expansão da fronteira. Durante o regime militar foi apregoada a falsa ideologia que apresentava a Amazônia como um vazio demográfico, como uma “terra sem homens”.

Somada à federalização das terras estaduais pelo Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, e sua revogação posterior pelo Decreto-lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, o quadro ficou ainda mais indefinido, pois, até hoje, existem dúvidas sobre quais são as terras estaduais e quais as federais.

Esta indefinição de competências, fruto da federalização das terras públicas realizada sem os devidos cuidados documentais e geoespaciais, foi um dos fatores que favoreceram a grilagem de terras. Desse modo, os trabalhos de regularização fundiária atuais precisam avaliar o que foi feito no passado pelos diferentes órgãos especializados na matéria. Além disso, existem denúncias de áreas tituladas pelo Estado em terras da União ou tituladas pela União em terras sob jurisdição do Estado, o que agrava ainda mais o caos fundiário. (RODRIGUEZ, 2013b).

Tratamos na seção 2 desta dissertação sobre a importância do procedimento discriminatório de terras devolutas para a concessão de terras com maior segurança pelo poder público. Borges (1976) apresenta a situação das terras devolutas em alguns Estados da Amazônia Legal, como Mato Grosso e Pará, que em Governos anteriores à 1976, devido à grande procura por terras e múltiplas solicitações de interessados, promoveram vendas de glebas sem prévia discriminação<sup>121</sup>. Segundo o autor, essa conduta governamental trouxe benefícios, uma vez que canalizou capitais e provocou o interesse de grandes empresas àqueles Estados, mas também se estabeleceu o caos, tendo em vista que surgiram oportunidades para os invasores se instalarem nas áreas mal definidas.

Além da federalização das terras estaduais pelo Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, existem as terras na faixa de fronteira de 150 km de largura, que se estende de 0 a 150 km, paralelamente à linha divisória terrestre do território nacional com outros países. A Amazônia Legal compõe parte dessa faixa, abrangendo parte

---

<sup>121</sup> O autor também cita o problema no Estado de Goiás, no entanto, reforça que no referido Estado ocorreu o contrário: foram promovidas uma série de ações discriminatórias, que tiveram tramitação muito lenta, devido à diversos fatores: “a Procuradoria não estava devidamente aparelhada; os meios de comunicação eram muito precários; as comarcas do norte estavam quase sempre desprovidas de juízes, e os serviços de medição eram feitos por processos antiquados”. Ver Borges (1976, p. 188) para maior aprofundamento.

dos estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Mato Grosso, conforme o mapa abaixo:

**Figura 2 – Faixa de Fronteira Brasileira (Arcos e Subregiões)**



Fonte: CDIF (2010).

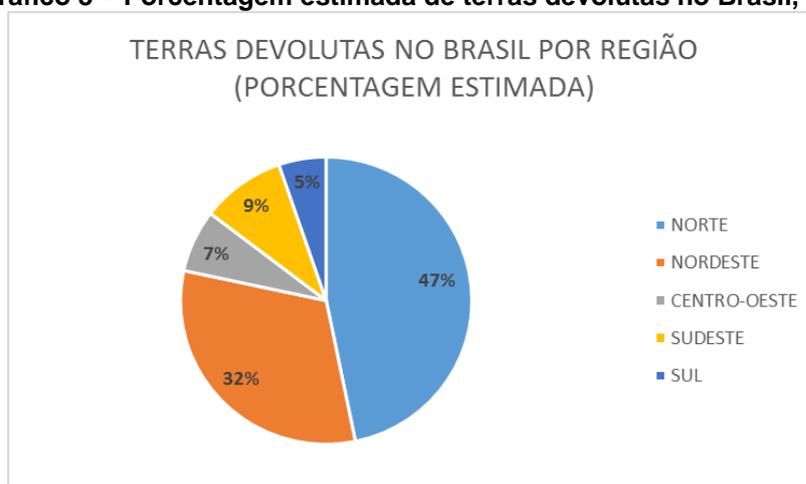
A figura apresenta a divisão da Faixa de Fronteira em arcos, os quais se referem às três fronteiras: Arco Norte, Arco Central e Arco Sul. Segundo dados do CDIF (2010), as áreas da Faixa de Fronteira são extremamente diversificadas geograficamente e estão sofrendo um processo acentuado de transformação ao longo do tempo, como as áreas coloniais do Oeste Catarinense e Sudoeste do Paraná. Outras permaneceram com paisagens originais pouco alteradas, como nos casos do Noroeste e Oeste do Estado do Amazonas.

Desse modo, pelas situações peculiares que ocorrem na faixa de fronteira, uma vez que 30% desta é ocupada por terras indígenas, já demarcadas ou não; existência de unidades de conservação; a presença de questões fundiárias relacionadas à grilagem, conflitos de terras, disputa entre movimentos sociais, trabalhadores em regime de semi-escravidão, narcotráfico, crimes ambientais - como a exploração ilegal de madeira e a venda ilícita de animais silvestres – assassinato de lideranças indígenas, de trabalhadores rurais, de posseiros, de sindicalistas e até

de missionários religiosos (BRASIL, 2010) exigem um olhar mais cuidadoso sobre essas terras, principalmente na elaboração de políticas de regularização fundiária, que quando não são eficazes, são direcionadas ao judiciário, enfrentando novos desafios.

Desse modo, na Amazônia Legal, as terras devolutas possuem ainda mais relevância. Conforme dados da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) (2001) destinada a investigar a ocupação de terras públicas na Amazônia, é nessa região que estão os grandes estoques de terras devolutas, conforme o gráfico abaixo:

**Gráfico 3 – Porcentagem estimada de terras devolutas no Brasil, por região.**



Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Rodriguez (2013b, p.30)<sup>122</sup>

Devemos ressaltar que os dados apresentados com valores de terras devolutas são aproximados, uma vez que por ser um patrimônio apurado por exclusão, a exata quantidade de terras devolutas só poderá ser definida após a apuração desse patrimônio, bem como das terras públicas arrecadadas e aquelas que já foram destinadas.

Segundo o relatório da CPI (2001), na Amazônia a usucapião serviu de fonte para a apropriação indevida de terras públicas. Antes de 1988, muitas terras devolutas foram objeto de apropriação indevida por meio dessa ação, o que permitiu a formação de enormes latifúndios, sem que fossem verificados os requisitos da

<sup>122</sup> Os dados apresentados em Rodriguez (2013b, p. 30) foram retirados do Censo Agropecuário de 2006, do IBGE.

posse efetiva e continuada bem como desconsiderando a posse legítima de pequenos agricultores e gerando conflitos fundiários.

Segundo dados da CPI (2001) várias ações foram proferidas por juízes do Estado do Amazonas e Pará, totalizando 23.931.0770 ha (vinte e três milhões, novecentos e trinta e um mil, e setenta e sete hectares) que foram considerados de propriedade particular, sendo que destes, 3.700.503 ha (três milhões, setecentos mil, quinhentos e três hectares) foram através de sentenças em ações de usucapião.

No entanto, o judiciário ao mesmo tempo que contribui com a prática da grilagem de terras devolutas, também precisou realizar esforços para coibir e reverter a referida prática. A influência do judiciário na grilagem pode ser reforçada nos seguintes dados levantados pela CPI: dos 37 milhões de hectares com registro irregular nos CRIs que foram cancelados pelos Provimentos da CJCCI, cerca de 24 milhões originaram-se de registros determinados por sentenças de juízes, as quais os oficiais são obrigados a cumprir (CPI, 2001)

Nesse sentido, Rodriguez (2013b) destaca o resultado de um árduo trabalho no combate a grilagem de terras públicas na Amazônia: o Provimento nº 13/2006 da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior (CJCI) do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJE/PA), que determinou o bloqueio de matrículas de imóveis rurais localizadas nos Cartórios de Registro de Imóveis (CRI) das Comarcas do Interior, conforme a área e o limite constitucional da época. O Provimento, não só reconhece o domínio originariamente público das terras brasileiras, mas determina que cabe ao particular o ônus de provar o destacamento do patrimônio público para o privado.

Acontece que, como vimos na subseção anterior, esse ônus da prova continua encontrando novos desafios no judiciário brasileiro. O entendimento atual do STJ, nos recursos decorrentes de ações de usucapião, inclusive nos imóveis localizados na faixa de fronteira de até 150 km de largura, é de que a ausência de transcrição no registro imobiliário não gera a presunção de que a terra é devoluta, devendo o Estado, ou a União, conforme o caso, comprovar tal condição.

Nesses casos, entendemos que a certidão negativa do registro imobiliário não pode ser usada como único meio de prova. Deve se valer também de provas periciais, inspeções e de ações discriminatórias que declarem que a terra é devoluta.

Todavia, outras questões procedimentais, históricas e políticas esbarram nesta definição das áreas devolutas: o tempo para manifestação nos processos de usucapião, organização dos documentos para elaboração de cadeia dominial até o

destacamento do patrimônio público para o privado, os custos direcionados à identificação dessas terras, a exigência de estudos e despesas com a demarcação são apenas alguns dos desafios.

Nas ações discriminatórias, esse ônus é diferenciado, pois o poder público ingressa com a ação com o título de domínio na lei. Entende o STJ, através de julgado da Corte Especial, que conforme o conceito de terras devolutas constante na Lei de Terras de 1850, a natureza devoluta das terras é definida pelo critério de exclusão, portanto, ausente justo título de domínio, posse legítima ou utilização pública, fica caracterizada a área como devoluta, pertencente ao Estado-membro em que se localize, salvo as hipóteses excepcionais de domínio da União previstas na Constituição Federal. Desse modo, os ocupantes é que devem trazer aos autos a prova da sua posse ou demonstrar que seus títulos foram adquiridos legitimamente.

Apesar de ter verificado apenas 1 (um) acórdão que se refere à tese de usucapião em terras que originariamente não foram caracterizadas como devolutas, situadas em estado da Amazônia Legal, qual seja, o Recurso Especial (REsp) nº 113255/MT, entendemos que a utilização dessa tese deve ser feita com ressalvas quando em casos referentes aos imóveis localizados na Amazônia.

Isso porque, a aplicação indistinta do entendimento verificado nos tribunais superiores sobre usucapião de terras possivelmente devolutas em casos ajuizados nos Estados de Santa Catarina e Paraná podem causar sérias lesões ao patrimônio público da Amazônia, se não forem observados o tamanho do imóvel e a sua finalidade.

Além disso, em alguns acórdãos do STJ oriundos destas ações de usucapião e antigos acórdãos do STF, não há menção à área do imóvel, podendo favorecer a apropriação de terras devolutas em razão da inversão do ônus da prova e das dificuldades que a Fazenda Pública tem de comprovar o que é devoluto.

Desse modo, entendemos que o Estado precisa buscar instrumentos e reforçar as políticas públicas para que se faça a identificação dessas terras. Vaz Junior (2003) destaca que a aptidão da discriminatória para a regularização fundiária em nosso país, assim como para a proteção de áreas florestadas protegidas, o implemento de uma política agrícola baseada na legitimação das posses aos pequenos produtores rurais que ainda se encontram confundidas com as de domínio privado, exige um espaço maior no meio jurídico à ação discriminatória, no sentido de ser mais utilizada para atingir os fins sociais a que se destina.

Também é necessário a integração dos diferentes cadastros de terras existentes (REYDON, BUENO, SIQUEIRA, 2017) e que a identificação do patrimônio ainda devoluto seja tratada como prioridade, caso contrário, pode estar ocorrendo usucapião de terras públicas devolutas pelo entendimento de que não são terras devolutas, através de uma presunção em favor do particular.

No julgamento dos casos que chegam aos Tribunais Superiores, e principalmente nas instâncias originárias, entendemos que não se deve desprezar a realidade fática, social e jurídico-política da construção do patrimônio público e privado no Brasil e a grilagem de terras utilizando-se de formas sofisticadas.

Segundo Cardoso et al. (2017) essas práticas sofisticadas, mesmo violando normas legais e constitucionais fundamentais como o princípio da continuidade dos registros públicos e a proibição de usucapião de imóveis públicos, tais atos obedecem a algumas regras que dão, a eles, aparência de legalidade.

Nesse sentido, com base na pesquisa realizada pelos autores, no estado da Bahia, a Empresa Paranaense de Participações Energia (EPP) S.A adquiriu quase 8.000,0000 (oito mil hectares) de terras supostamente devolutas via ações de usucapião. Ao analisar as sentenças dessas ações, Cardoso et al. (2017) verificaram que a procedência em favor da empresa foi fundamentada em acórdãos dos Tribunais Superiores cuja tese é de que cabe ao Estado o ônus da prova de que a terra é devoluta.

Na Amazônia, conforme dados apresentados pelo INCRA (s.d.), no Livro Branco da Grilagem, estima-se que na Região Norte, da área total do Estado do Amazonas, de 157 milhões de hectares, suspeita-se que 55 milhões tenham sido grilados, o que corresponde a três vezes o território do Paraná. Além disso, o relatório reforça que “meras posses de terras concedidas pela União ou pelos Estados, com área constitucionalmente limitadas a 2.500 hectares, e pequenas glebas obtidas por usucapião subitamente transformam-se em grandes latifúndios titulados por meio de fraude.” (INCRA, s.d, p. 5)

O relatório do INCRA nos mostra que no Estado do Amazonas, o imóvel rural denominado Boa Esperança, originariamente, foi titulado pelo Governo do Estado, medindo 500 hectares. Na sentença de usucapião, foi aumentado para 2.321,22 hectares. O relatório reforça que, como não foram encontrados os autos da sentença de usucapião na Comarca de Boca do Acre e nem na Justiça Federal do

Amazonas, os procuradores do órgão fundiário requereram a suspensão de qualquer pedido de averbação, o que foi deferido.

Ainda no mesmo município e igualmente referente a ação de usucapião, o imóvel Lua Nova teve seu título alterado de 1.500 para 2.500 hectares. Contudo, foi averbado despacho do relator do extinto Tribunal Federal de Recursos suspendendo os efeitos da sentença de usucapião até o julgamento da avocatória. Outros casos também ocorreram no Amazonas:

Sentença do juiz da Comarca de Boca do Acre, em ação de usucapião, serviu de título para registrar um conjunto de terras denominado Seringal Maracaju. Do primeiro registro do imóvel constavam 2.500 hectares; com a sentença, esta área foi irregularmente aumentada para 14.747 hectares. O imóvel, ao lado de outros, num total de 57.450 hectares, é objeto de uma Ação Discriminatória Judicial, por meio da qual o Incra pretende recuperar a propriedade para a União. Mais uma sentença em ação de usucapião serviu de título para transferir, a particular, o domínio de uma área pública medindo 5.400 hectares, compreendendo os imóveis rurais Igarapé Grande, João Ceará e Iquirema. Os imóveis estão localizados em faixa de fronteira e, no decorrer de diversas transmissões, tiveram sua área aumentada para pouco mais de seis mil hectares. Já foi averbada a anulação da sentença de usucapião e o cancelamento do respectivo processo, restando o cancelamento de registro para que os imóveis sejam reincorporados ao patrimônio da União. (INCRA, s.d, p. 9)

No que diz respeito à proteção ambiental, especialmente na região norte do Brasil, as terras devolutas também assumem importância peculiar. Isso porque a situação jurídica de algumas Unidades de Conservação (UCs) ainda não está bem definida.

É importante ressaltarmos que a CRFB/1988, em seu art. 225, § 5º dispõe que são indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. Desse modo, existem UCs que ainda possuem percentual em terras devolutas, ou seja, mesmo estando destinadas à proteção de ecossistemas naturais, essas terras não passaram pelo procedimento discriminatório, conforme o quadro 2 abaixo:

**Quadro 2 - Unidades de Conservação na Região Norte não regularizadas ou regularizadas parcialmente com percentual em área devoluta.**

UC	UF	MUNICÍPIOS	CATEGORIA	% EM ÁREA DEVOLUTA
Floresta Nacional de Jacundá	RO	Candeias do Jamari e Porto Velho	Uso Sustentável	3%
Floresta Nacional do Amazonas	AM	Barcelos e Santa Isabel do Rio Negro	Uso Sustentável	100%

UC	UF	MUNICÍPIOS	CATEGORIA	% EM ÁREA DEVOLUTA
Floresta Nacional de Bom Futuro	RO	Porto Velho e Buritis	Uso Sustentável	89%
Floresta Nacional Macaúã	AC	Sena Madureira	Uso Sustentável	100%
Parque Nacional Serra do Divisor	AC	Cruzeiro do Sul, Mâncio Lima, Marechal Thaumaturgo, Porto Walter, Rodrigues Alves	Proteção Integral	1%
Parque Nacional da Serra do Pardo	PA	Altamira e São Félix do Xingu	Proteção Integral	100%
Parque Nacional do Cabo Orange	AP	Calçoene e Oiapoque	Proteção Integral	100%
Parque Nacional do Jaú	AM	Barcelos, Codajás e Novo Airão	Proteção Integral	100%
Parque Nacional Montanhas do Tucumaque	AP e PA	Laranjal do Jari (AP), Serra do Navio (AP), Oiapoque (AP), Calçoene (AP), Almeirim (PA)	Proteção Integral	5%
Reserva Biológica do Rio Trombetas	PA	Oriximiná	Proteção Integral	60%
Reserva Biológica Nascentes Serra do Cachimbo	PA	Altamira e Novo Progresso	Proteção Integral	10%
Reserva Extrativista Riozinho do Anfrísio	PA	Altamira	Uso Sustentável	19%
Reserva Extrativista Arapixi	AM	Boca do Acre	Uso Sustentável	5%
Reserva Extrativista Rio Cajari	AP	Mazagão, Laranjal do Jari e Vitória do Jari	Uso Sustentável	45%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Ministério de Meio Ambiente – MMA (2017)

Depreendemos dos dados levantados que ainda existem UCs que, apesar de estarem destinadas, possuem situação fundiária indefinida. Desse modo, apesar da destinação das terras devolutas para proteção ambiental retirar essas áreas do mercado, impossibilitando a transferência do domínio para o particular, a indefinição fundiária pode gerar problemas na gestão dessas unidades pelo Poder Público.

Nesse sentido, Santos e Marques (2016) reforçam a importância de definir a dominialidade das terras públicas para proteção da biodiversidade das UCs. Além disso, faz-se necessário o cumprimento do art. 225, § 5º da CRFB/1988 com relação às UCs, uma vez que mesmo não estando discriminadas – procedimento que se faz necessário, para que possa haver uma melhor gestão das áreas especialmente protegidas – elas são indisponíveis, fora do mercado. No entanto, essa discussão merece um estudo a parte e deve ser aprofundada em trabalhos futuros.

Deste forma, de modo a dar continuidade ao debate e avaliar quais os efeitos da jurisprudência dos Tribunais Superiores na Amazônia Legal, seria necessário analisar as sentenças e os autos das ações de usucapião ajuizadas nas

diferentes comarcas, de modo a identificar quem são os beneficiados por essas ações, qual o tamanho dos imóveis que estão sendo objeto de usucapião, que tipo de provas são produzidas no curso do processo e como esse ônus é distribuído entre as partes pelos juízes originários. Esse trabalho ajudaria a delinear um diagnóstico, assim como feito por Cardoso et al (2016), sobre a existência de grilagem ou não através dessas ações na Amazônia.

Além disso, percebemos que o ônus da prova, nos casos em que envolvam terras possivelmente devolutas, não pode ser determinado de forma estática, como tem sido verificado pelos acórdãos dos Tribunais Superiores, nas turmas de direito privado do STJ.

Entendemos que deve ser avaliado, pelos magistrados, principalmente a partir do CPC/2015 que possibilita a dinamização do ônus da prova, os elementos fáticos envolvidos nos casos e as dificuldades existentes na produção probatória pelas partes, que decorrem das falhas na construção do patrimônio público e privado e da má administração de terras públicas no Brasil.

Apesar de tanto no STF como no STJ existirem recursos que sequer foram conhecidos em razão da aplicação das Súmulas nº 07 do STJ e 279 do STF, as quais vedam o reexame de fatos e provas via recurso especial e em recurso extraordinário, respectivamente, consideramos que a partir de uma racionalidade ativa dos magistrados, em prol do patrimônio público e de espaços ambientalmente protegidos, essas súmulas devem ser afastadas. No entanto, não encontramos nenhum caso, no período pesquisado, em que houve o afastamento da aplicação dos referidos enunciados em razão da proteção ambiental.

Desse modo, a principal repercussão identificada ao extrair as racionalidades encontradas na jurisprudência do STF e do STJ sobre usucapião e discriminatória de terras devolutas é que a tese jurisprudencial dominante, quando aplicadas em possíveis demandas ajuizadas nos estados da Amazônia Legal, pode gerar a aquisição de latifúndios improdutivos via ações de usucapião.

Portanto, concluímos que a má administração das terras públicas no Brasil, em especial do seu acervo devoluto, recai no judiciário e que a omissão de quem não conseguiu organizar o serviço registral, nem documentar a separação das terras devolutas de particulares, pode gerar perdas à um patrimônio que hoje poderia ser destinado à reforma agrária, às terras tradicionalmente ocupadas e à proteção dos ecossistemas naturais, conforme o que preceitua a CRFB/1988.

## 5 CONCLUSÃO

As terras devolutas, categoria fundiária característica da forma de ocupação do território brasileiro, até hoje estão presentes em nosso país e em grande contingente na Amazônia. A ausência de uma política fundiária de identificação dessas terras para posterior destinação ainda hoje causa graves problemas e violação de direitos humanos, através dos conflitos fundiários. Além disso, a ausência de um consenso sobre a sua natureza jurídica, repercute na discussão sobre a sua possibilidade de usucapião.

Desse modo, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), um marco constitucional para a discussão sobre essas terras, estabeleceu a indisponibilidade das terras devolutas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais, destinação preferencial para fins de reforma agrária, bem como vedou expressamente a aquisição de imóveis públicos por usucapião. No entanto, 30 anos após a promulgação da CRFB/1988, o problema da dominialidade e destinação dessas terras devolutas persiste, desaguando em debates não só no poder legislativo, mas principalmente nos tribunais superiores brasileiros.

No decorrer desses 30 anos, outras problemáticas foram acrescentadas, através das mudanças legislativas: o Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) alterou a Lei de Registros Públicos para estabelecer o procedimento extrajudicial de usucapião, e o Conselho Nacional de Justiça estabeleceu que ainda é possível o pedido de usucapião na via judicial. No entanto, persiste na doutrina a discussão sobre a possibilidade de usucapião de terras devolutas, em especial com base na tese do ônus da prova.

Desse modo, o problema que esta pesquisa visava responder é de que forma a jurisprudência dos tribunais superiores brasileiros, nos casos de usucapião e discriminatórias de terras devolutas, podem repercutir na estrutura fundiária da Amazônia Legal. A partir de uma perspectiva hermenêutica, com base nos trabalhos desenvolvidos por José Rodriguez e Lenio Streck, chegamos as seguintes conclusões.

Constatamos, a partir da análise dos acórdãos julgados no STF, anteriores à 1988, e no STJ a partir de 1988, que existe uma tese jurisprudencial de que, nas ações de usucapião, a ausência de transcrição no registro imobiliário não gera a presunção de que as terras são devolutas, cabendo ao Estado o ônus da prova. Não

se desincumbido deste ônus nas instâncias originárias, a ação de usucapião é julgada procedente em favor do particular. Dos 23 casos analisados no STJ, 22 tiveram reconhecidos a usucapião nas instâncias originárias, com base nesta tese.

Nas ações discriminatórias, apesar de inicialmente haver a discussão a respeito da competência interna em julgar esses recursos, se pela Primeira Seção, ou pela Segunda Seção, hoje o entendimento é de que a competência para o julgamento das ações discriminatórias é das turmas de direito público, especialmente quando se trata do conflito instaurado no Pontal do Paranapanema, no Estado de São Paulo.

Constatamos, inclusive, que em recente caso, mesmo o tribunal de origem julgando pela possibilidade de usucapião das terras do Pontal, o STJ entendeu que a decisão do TJSP não estava de acordo com a jurisprudência do STJ, dando provimento ao recurso da Fazenda Pública Estadual para reformar a decisão da segunda instância.

No pós 1988 no STF, verificamos que em razão da aplicação da Súmula 279 do referido tribunal, os recursos não são conhecidos. Em sua fundamentação, o STF utiliza os mesmos fundamentos das instâncias originárias, para afirmar que estas conclusões não podem ser revistas em recurso extraordinário. Portanto, a responsabilidade recai sobre os juízes originários, que adotam o entendimento dos Tribunais superiores, e vice versa.

Além disso, com a redação vigente do art. 926 do CPC/2015 proposta por Lenio Streck, no qual os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência, mantendo-a estável, íntegra e coerente, a utilização da tese em questão não haveria problemas. No entanto, ampliando a discussão para a Amazônia Legal e “desvelando as obviedades do óbvio” que a propagação da tese de que o ônus da prova é do Estado, suas especificidades históricas e considerando as formas de ocupação diferenciadas que aqui existem, a aplicação íntegra dessa tese jurisprudencial, sem observar os fatos, pode trazer graves danos ao patrimônio público, não somente em ações de usucapião ajuizadas no âmbito judicial, mas também no extrajudicial.

Constatamos também que com a desjudicialização do instituto da usucapião e este procedimento podendo ser realizado perante os Cartórios de Registro de Imóveis da Comarca em que se situa o imóvel, a presunção em favor do particular nos casos de imóveis em que não há registro, devendo o Estado ou a União

provarem que a terra é devoluta, também pode trazer danos ao patrimônio público através da aquisição de latifúndios improdutivos.

Destarte, confirmamos parcialmente a primeira hipótese de trabalho, de que a controvérsia quanto à natureza jurídica das terras devolutas e a tese do ônus da prova facilita a grilagem de terras no Brasil. Já a segunda hipótese foi confirmada integralmente, uma vez que a jurisprudência dos tribunais superiores brasileiros nos casos de usucapião de terras supostamente devolutas, pode ocasionar a aquisição de latifúndios improdutivos na Amazônia Legal, se o raciocínio for aplicado integralmente pelos juízes originários, sem reflexões sobre as peculiaridades da região amazônica e dos povos que aqui vivem.

Desse modo, a partir da pesquisa realizada, sugerimos alguns encaminhamentos para aperfeiçoar e melhorar a gestão dessas terras na Amazônia. A primeira e mais importante é que o Estado e a União reforcem as políticas de identificação e arrecadação dessas terras devolutas, através da ação discriminatória ou da arrecadação sumária, conforme o caso. É necessário que os gestores estejam integrados em prol da proteção do patrimônio ainda devoluto.

Esse encaminhamento trará maior segurança à Fazenda Pública na produção probatória nas ações de usucapião judicial e não apenas a afirmação de que é proprietária pois não há registro, bem com que os Institutos de Terras destinem preferencial essas terras para reforma agrária e proteção dos ecossistemas naturais.

O segundo encaminhamento consiste na criação de Comissões, cujos membros sejam escolhidos pelas Corregedorias dos Tribunais de Justiça de cada estado, para que realizem o acompanhamento dos pedidos extrajudiciais de usucapião nos CRIs dos diferentes estados e comarcas da Amazônia Legal.

Além disso, sugerimos que sejam reforçadas a criação das Varas Agrárias e Ambientais nas comarcas que ainda não possuem essas especialidades. Esse terceiro encaminhamento ajudaria no sentido de que as ações de usucapião instauradas no campo sejam julgadas por juízes especialistas na matéria e sensíveis às demandas envolvendo terras públicas, não apenas a partir de uma visão civilista e privatística, mas voltada à concretização dos direitos humanos e em proteção dos bens ambientais.

A partir desses encaminhamentos e da pesquisa desenvolvida, esperamos que novas pesquisas sejam realizadas, especialmente no âmbito da Amazônia

Legal, de modo a aprofundar a discussão sobre as terras devolutas, bem como que os órgãos fundiários, com destaque ao INCRA, estabeleçam como prioridade a identificação e arrecadação das suas terras, para que possam destiná-las preferencialmente para os fins constitucionais estabelecidos, promovendo a reforma agrária e a proteção ambiental, tão necessárias em nossa região.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABE, Nilma de Castro. *Gestão do Patrimônio Público Imobiliário: Aspectos jurídicos da destinação, delimitação, fiscalização e responsabilidade*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 59-193.

\_\_\_\_\_. *Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública*. 2009. Disponível em: <[www.agu.gov.br/page/download/index/id/521889](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/521889)>. Acesso em: 20 mar. 2018.

ALENCAR, Ane et al. *Desmatamento nos Assentamentos da Amazônia: Histórico, Tendências e Oportunidades*. Brasília: IPAM, 2016. Disponível em: <<http://ipam.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Desmatamento-nos-Assentamentos-da-Amaz%C3%B4nia.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 4 ed. São Paulo, Saraiva, 2009.

ARAÚJO, Fabio Caldas de. *Usucapião*. 3 ed. rev. e atual. de acordo com o Novo Código de Processo Civil. São Paulo: Malheiros, 2015.

ARAÚJO, Ionnara Vieira de; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. Apropriação de terras no Brasil e o instituto das terras devolutas. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, n. 19, 2011. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1716/1330>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

BARBOSA, José de Arimatéria. Usucapião de terras devolutas. *XLI Encontro dos Oficiais de registro de imóveis do Brasil*. 2014. Disponível em: <<http://www.portaldori.com.br/pri/wp-content/uploads/material.palestra.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2015.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. *Teoria e Prática da pesquisa em jurisprudência: da procura e uso da informação para sustentar teses e estudos jurídicos*. Prefácio Armando Manuel Barreiros Malheiro da Silva. Posfácio de Felício Pontes Jr. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BARRUFFINI, José Carlos Tosetti. *Usucapião constitucional urbano e rural: função social da propriedade*. São Paulo: Atlas, 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990.

BENATTI, José Heder. *Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural*. Belém: NAEA/UFPA, Tese de doutorado, 2003.

\_\_\_\_\_. *Posse agroecológica & manejo florestal*. 1 ed. (ano 2003). 2ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2004.

BENATTI, et al. A grilagem de terras públicas na Amazônia Brasileira. *Serie Estudos*, v. 8. Brasília: MMA, 2006. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/168/\\_publicacao/168\\_publicacao30012009114114.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/168/_publicacao/168_publicacao30012009114114.pdf)>. Acesso em: 26 set. 2016.

BENATTI, et al. Questão fundiária e sucessão da terra na fronteira Oeste da Amazônia. *Novos Cadernos NAEA*. v. 11, n. 2, p. 85-122, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/273/436>>. Acesso em: 28 out. 2016.

BORGES, João Afonso. *Terras devolutas e sua proteção jurídica*. Goiânia: Oriente, 1976.

BRANDELLI, Leonardo. *Usucapião administrativa: de acordo com o novo código de processo civil*. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 5 out.1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2016.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ, 24 fev. 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Rio de Janeiro, RJ, 16 jul 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2017.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937*. Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2017.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Rio de Janeiro, RJ, 18 set. 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa Brasil de 1967*. Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2017

BRASIL. *Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854*. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Rio de Janeiro, RJ, 30 jan. 1854 Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2017.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971*. Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1 abr. 1971. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del1164.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1164.htm)>. Acesso em: 01 fev. 2018.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987*. Revoga o Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, dispõe sobre terras públicas, e dá outras providências. Brasília, DF, 24 nov. 1987. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2375.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2375.htm)>. Acesso em: 01 fev. 2018.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964*. Altera os artigos 5º, 15, 29, 141, 147 e 156 da Constituição Federal. Brasília, DF, 9 nov. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc10-64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc10-64.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2017.

BRASIL. *Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007*. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória no 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar no 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp124.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2017.

BRASIL. *Lei nº 3081, de 22 de dezembro de 1956*. Regula o processo nas ações discriminatórias de terras públicas. Rio de Janeiro, RJ, 22 dez. 1956. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3081.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3081.htm)>. Acesso em 08.

BRASIL. *Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979*. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-Lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L6634.htm)>. Acesso em: 01 fev. 2018.

BRASIL. *Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF, 25 fev. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm)>. Acesso em: 01 fev. 2018.

BRASIL. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, RJ, 18 set. 1850. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2016.

BRASIL. *Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm)>. Acesso em: 16 mai. 2017.

BRASIL. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF, 31 dez.1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm)>. Acesso em: 16 out. 2017.

BRASIL. *Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976*. Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras providências. Brasília, DF, 7 dez. 1976. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6383.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6383.htm)>. Acesso em 22 jul. 2016.

BRASIL. *Lei nº 6.969, de 10 de dezembro de 1981*. Dispõe Sobre a Aquisição, Por Usucapião Especial, de Imóveis Rurais, Altera a Redação do § 2º do art. 589 do Código Civil e dá outras providências. Brasília, DF, 10 dez. 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6969.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6969.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2016

BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 18 jul. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm)> Acesso em: 28 mar. 2018.

BRASIL. *Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001*. Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10267.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10267.htm)>. Acesso em: 13 abr. 2018.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 10 jan. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 08 jul. 2016.

BRASIL. *Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009*. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, DF, 15 jun. 2009. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm)>. Acesso em 16 abr. 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e

dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. Relatório de Desempenho 2009-2014. Planos de Metas 2015-2017. Programa Terra Legal da Amazônia. Brasília: Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no REsp nº 577106/SC*. Relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 28/10/2008, DJe 01/12/2008. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no Ag nº 514921/MG*. Relator: Humberto Gomes de Barros. Terceira Turma. Julgado em: 17/11/2005. DJ: 05/12/2005. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *EREsp nº 617428/SP*. Relator(a): Ministra Nancy Andrighi. Corte Especial. Julgado em: 04/06/2014. DJe: 17/06/2014. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1320318/SP*. Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 08/11/2016, DJe 29/11/2016. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 97634/RS*. Relator: Ministro Castro Filho. Terceira Turma. Julgamento: 16/02/2003. DJ: 10/02/2004. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1549494/SC*. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgamento: 13/12/2016. DJe: 19/12/2016. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 73518/RS*, Relator: Ministro Barros Monteiro, Quarta Turma, julgado em 18/11/1999, DJ 21/02/2000. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>> Acesso: em 20 jul. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça *REsp nº 107640/RS*. Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha, Quarta Turma, julgado em 21/03/2000, DJ 15/05/2000. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>> Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1015133/MT*. Relatora: Min. Eliana Calmon. Rel. p/ Acórdão Min. Castro Meira, Segunda Turma. Julgado em: 02/03/2010. DJe: 23/04/2010. Disponível em:<[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&seque ncial=939254&num\\_registro=200702915267&data=20100423&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&seque ncial=939254&num_registro=200702915267&data=20100423&formato=PDF)>. Acesso em 02 mar 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula nº 7*. A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial. Data da Decisão: 28/06/1990. DJ de: 03/07/1990. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/docs\\_internet/SumulasSTJ.pdf](http://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf)>. Acesso em: 24 jul. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Regimento Interno do STJ. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional//index.php/Regimento/article/view/214/3344>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ACO nº 132/MT*. Relator: Ministro Aliomar Baleeiro. Tribunal Pleno. Julgado em: 04/04/1973. DJe: 09/11/1973. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=265930>>. Acesso em: 04 fev. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 51290/GO*. Relator: Ministro Evandro Lins. Segunda Turma. Julgado em: 24/09/1968. DJe: 18/11/1968. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=150218>>. Acesso em: 04 fev. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 75459/SP*. Relator: Ministro Djaci Falcão. Primeira Turma. Julgado em: 27/04/1973. DJe: 29/06/1973. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=171094>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 72020/SP*. Relator: Ministro Rodrigues Alckmin. Primeira Turma. Julgado em: 11/09/1973. DJe: 10/10/1973. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=167800>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 86234/MG*. Relator: Ministro Moreira Alves. Segunda Turma. Julgado em: 12/11/1976. DJe: 15/12/1976. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=180288>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 88881/RJ*. Relator: Ministro Rafael Mayer. Primeira Turma. Julgado em: 29/04/1980. DJe: 21/05/1980. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=182668>. Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 87390/RJ*. Relator: Ministro Leitão de Abreu. Julgado em: 23/03/1979. DJe: 19/04/1979. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=181341>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 89964/RJ*. Recorrente: Estado do Rio de Janeiro. Recorrido: Lourival Portel. Relator: Ministro Soares Muñoz. Primeira Turma. Julgado em: 18/03/1980. DJe: 11/04/1980. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=183646>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 90674/ES*. Relator: Ministro Carlos Thompson Flores. Julgado em: 24/06/1980. DJe: 12/08/1980. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=184323>> Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 90985/RJ*. Relator: Ministro Rafael Mayer. Julgado em: 05/12/1980. DJe: 20/02/1981. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=184622>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 834.535/SP*. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Segunda Turma. Julgado em 15/03/2016, DJe 04/04/2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 279*. Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário. Sessão Plenária de 13.12.1963. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2174>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 340*. Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião. Sessão Plenária de 13.12.1963. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=3319>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acompanhamento de processo RE nº 1114338/SP*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5371516>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

BULOS, Uadi Lamnêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9 ed., rev., e atual de acordo com a Emenda Constitucional n. 83/2014. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 1544-1546.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição nº 292/2016. Altera os arts. 183 e 191 da Constituição Federal, para permitir a usucapião de bens dominicais, entre os quais se incluem as terras devolutas. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1515348&filename=PEC+292/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1515348&filename=PEC+292/2016)>. Acesso em: 21 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Proposta de Lei nº 5843/16. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1477235](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1477235)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 292, de 2016. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Voto em separado do Deputado Luiz Couto. 05/07/2017. Disponível em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1575712&filename=VTS+1+CCJC+%3D%3E+PEC+292/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1575712&filename=VTS+1+CCJC+%3D%3E+PEC+292/2016)>. Acesso em: 17 fev. 2018.

CARAMÊS, Brenda; OLÍVIO, Karoline Araújo; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. Análise jurídica da gestão de terras devolutas localizadas na Faixa de Fronteira. *Revista Digital de Direito Administrativo*, vol. 4, n. 1, p. 257-273, 2017. Disponível em: <[www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda)>. Acesso em: 26 mar. 2017.

CARDOSO, Beatriz Pereira et al. *Caso 4: a fábrica de ações de usucapião em terras públicas em Gentio do Ouro*. In: No rastro da grilagem. Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais (Org.). Salvador: AATR, Vol. 1, 2017.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. *Os Direitos do Índio: ensaios e documentos*. Editora Brasiliense: 1987, p. 10-15; 76-77.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25 ed. rev., ampl. e atual. até a Lei nº 12. 587, de 3-1-2012. São Paulo: Atlas, 2012.

COSTA, Helio Roberto Novoa da. *Discriminação de terras devolutas*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000.

COELHO, Elizabeth Maria Beserra. *Territórios em confronto: A dinâmica da disputa pela terra entre Índios e Brancos no Maranhão*. São Paulo: Hucitec, 2002, p. 57-99.

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – CPI. Comissão destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região Amazônica. Diário da Câmara dos Deputados – Suplemento. 28. Dez. 2001. p. 352-397. Disponível em: <<https://arisp.files.wordpress.com/2009/08/relatorio-cpi-da-grilagem.pdf>> Acesso em: 30 mar. 2018.

CORREGEDORIA DE JUSTIÇA DAS COMARCAS DO INTERIOR. *Provimento nº 013/2006-CJCI*. Dispõe sobre a averbação de bloqueio de Matrículas de áreas rurais nos Cartórios do Registro de Imóveis nas Comarcas do Interior e dá outras providências. Disponível em: <<https://arisp.files.wordpress.com/2009/08/provimento-13-2006-corregedoria-do-interior2.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2017.

CRETELLA JUNIOR, José. *Curso de direito administrativo*. 14 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 553-559.

\_\_\_\_\_. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 2 ed. v. 8. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993, pgs. 4270-4279; 4522.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Administrativo*. 11 ed. rev. ampl., e atual. Salvador: Juspodivm, 2012.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. A reforma agrária e a usucapião *pro labore*. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 33 n. 131 jul./set. 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. P. 892-896

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil*. Volume 5. 11 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015

FERNANDES, André Gonçalves. *Ensinando e aprendendo o Direito com o Método do Caso: bases epistemológicas e metodológicas*. São Paulo: EDIPRO, 2014.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo Saraiva, 1994.

FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. *O ônus da prova quanto ao destaque válido do patrimônio público-privado nas ações de usucapião: Reflexos do Novo e do Antigo CPC*. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2015-09/artigo---o-onus-da-prova-na-acao-de-usucapiao---prova-relativa-a-natureza-privada-do-imovel-e-atuacao-fazendaria---marcilio-filho-4.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. *Ordenamento Territorial e Planejamento Municipal: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da Constituição de 1988 pelo município de Parauapebas, Pará*. 2014. 624 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Pará/ Universidade de Paris XIII, Instituto de Ciências Jurídicas/Centre de Recherche Sur l'Action Locale, Belém, 2014.

FONSECA, Antônio, et al. *Boletim do desmatamento da Amazônia Legal (junho de 2016) SAD*, p. 9. Belém: Imazon, 2016. Disponível em: <[http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/transparencia\\_florestal/SAD%20junho%202016.pdf](http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/transparencia_florestal/SAD%20junho%202016.pdf)>. Acesso em 19 jul 2016.

FORTINI, Cristiana. A função social dos bens públicos e o mito da imprescritibilidade. *RDM – Revista de Direito Municipal*. Belo Horizonte, ano 5, nº 12, p. 113-122, 2004.

FREITAS, Augusto Teixeira de. *Consolidação das Leis Civis*. Vol. 1. 5 ed. Rio de Janeiro, 1915. p. 43-50

FREITAS, Juarez. A possibilidade de usucapião das terras devolutas em face de uma interpretação constitucional teleológica. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 10, n. 4, p. 214-219, abr. 1994.

FULGÊNCIO, Tito. *Da posse e das ações possessórias: teoria legal e prática*. 12 ed., rev, atual e ampl. Por Marco Aurélio S. Viana. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

GARCIA, Paulo. *Terras Devolutas - Defesa possessória. Usucapião – Registro Torrens – Ação Discriminatória*. Belo Horizonte: Oscar Nicolai, 1958.

GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 14 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009. P. 956-958.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro*. volume 5: direito das coisas. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GRANDE JUNIOR, Cláudio. A histórica má administração das terras públicas brasileiras como fator incentivador da criminalidade agroambiental. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDUA*. Belo Horizonte, ano 10, n. 59, set./out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Usucapião de terras públicas e devolutas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

\_\_\_\_\_. Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 8, n. 21, fev. 1993. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_21/rbcs21\\_07.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_21/rbcs21_07.htm)>. Acesso em: 20 mai 2017.

IMAFLORA. Atlas Agropecuário revela a malha fundiária do Brasil. Disponível em: <<http://imaflora.blogspot.com.br/2017/03/atlas-agropecuario-revela-malha.html>>. Acesso em 20 abr. 2017.

INCRA. Incra incorpora à União 700 mil hectares de terras devolutas no Amazonas. Publicado dia 22/11/2016. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/noticias/incra-incorpora-uniao-700-mil-hectares-de-terras-devolutas-no-amazonas>>. Acesso em 13 jan 2018.

INCRA. Livro Branco da Grilagem de Terras. Brasília: MDA, [s.d.] Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/livros\\_revistas\\_e\\_cartilhas/Livro%20Branco%20da%20Grilagem%20de%20Terras.pdf](http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/livros_revistas_e_cartilhas/Livro%20Branco%20da%20Grilagem%20de%20Terras.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2017.

INCRA. *Classificação dos imóveis rurais*. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/tamanho-propriedades-rurais>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

INGLEZ DE SOUSA, Cássio Noronha. Dimensão fundiária da gestão territorial de Terras Indígenas no Brasil. In SOUSA, Cássio Noronha Inglez de. ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de (Orgs.). *Gestão territorial em terras indígenas no Brasil*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão; Unesco, 2012. pp. 76-124.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *O que é? Amazônia Legal*. 2008. Ano 5. 44 ed. 08 jun 2008. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2154:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2154:catid=28&Itemid=23). Acesso em: 18 ago 2016.

LEITE, José Rubens Morato. Comentários ao artigo 225. In: MENDES, Gilmar Ferreira; STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; LEONCY, Léo Ferreira; CANOTILHO, J. J. Gomes (Orgs.). *Comentários À Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013.

LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. 2 ed. Porto Alegre: Sulina, 1954.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky; PINTO, Jax Nildo Aragão. A questão fundiária na Amazônia. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 77-98, ago. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142005000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000200005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 24 jun. 2017.

LOUREIRO, Silvia Maria da Silveira; ASSY, Bethânia de Albuquerque. *A Reconstrução da Subjetividade Coletiva dos Povos Indígenas no Direito Internacional dos Direitos Humanos: O Resgate do Pensamento da Escola Ibérica da Paz (Séculos XVI e XVII) e m Prol de um novo Jus Gentium para o século XXI*. Rio de Janeiro, 2015. 325p. Tese de Doutorado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/pct/2016/Teses-Premiadas/Direito-Silvia-Maria-Silveira-Loureiro.PDF>>. Acesso em: 30 mai. 2018

MACÊDO, Lucas Buril de; PEIXOTO, Ravi. *Ônus da prova e sua dinamização*. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

MAIA, Altir de Souza. *Curso de Direito Agrário*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982.

\_\_\_\_\_. A origem da propriedade territorial rural no Brasil. In: *Cadernos da UNB: Terras Públicas no Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1978.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 11 ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Sérgio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre, 2003, p. 70.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens Públicos: função social e exploração econômica*. O regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARRARA, Thiago. *Bens Públicos. Domínio urbano. Infra-estruturas*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MATTOS NETO, Antonio José de. Institutos básicos do direito agrário a luz da Constituição de 1988. *Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial*. São Paulo: v. 15, n. 55, 1991.

\_\_\_\_\_. *A Questão Agrária No Brasil: Aspecto Sociojurídico*. Disponível em: <<http://www.abda.com.br/texto/antoniojmneto.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. *Estado de Direito Agroambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42 ed, atualizada até a EC 90 de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 937-959.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. *Cadastro Nacional de UCs*. Consulta - Relatórios de UC. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/consulta-gerar-relatorio-de-uc>>. Acesso em 20 set 2017.

MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado*. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais 1983.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. *Nas fronteiras do poder: conflito de terra e direito à terra no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Vício de Leitura: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 1998.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. *Introdução ao direito fundiário* (estudos). Porto Alegre: fabris, 1985.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Perfil do usucapião constitucional. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*, Bauru, n. 26, p. 119-140, ago./nov. 1999. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/19855/Perfil%20do%20usucapi%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

NOVOA, Hélio. *Discriminação de terras devolutas*. São Paulo: Leud, 2000. P. 76, 78 e 101.

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

PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Direito das coisas*. Brasília: Senado Federal, 2004.

PLANS, Josep Iborra et al. O território da Amazônia em Disputa. In: CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; ANDRADE, Thiago Valentim Pinto (Coord.). *Conflitos no Campo – Brasil 2016*. Goiânia: CPT Nacional, 2016. p. 107-118.

RAMOS, Luciana de Oliveira; SCHORSCHER, Vivian Cristina. Método de Caso. In: GHIRARDI, José Garcez (Coord). *Método de Ensino em Direito: conceitos para um debate*. São Paulo: Saraiva: 2009. p. 49-60

REYDON, Bastiaan; BUENO, Ana Paula da Siva; SIQUEIRA. Gabriel Pansani. Histórico e dinâmica dos diferentes cadastros de terras do Brasil. In: *Governança de terras: da teoria à realidade brasileira*, Brasília: FAO/SEAD, 2017, p. 127-160.

RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de Usucapião*. Volume 1. 5 ed. rev., e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

ROCHA, Ibrahim et al. *Manual de Direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

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

RODRIGUES, Sílvio. Usucapião de terras devolutas. *Revista Literária de Direito*. São Paulo: ano III, n.15, p. 8-10, jan/fev 1997.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Como decidem as cortes? Para uma crítica do direito (brasileiro)*. Rio de Janeiro: FGV, 2013a.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. (Coord.). TRECCANI, Girolamo Domenico, BENATTI, José Heder. OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. SÁ, João Daniel Macedo. ALVES, Ana Carolina Pantoja. FARIA, Camila Salles de. HOLLANDA, Teresa Paris Buarque de. HIRATA, Alessandro. MINUICI, Geraldo. NASCIMENTO, Marcos de Sá. SELDERS, Maria Carolina Nery. MACHADO, Gustavo Campoli. *Registros Públicos e Recuperação de Terras Públicas*. Série Repensando o Direito. Nº 48. Brasília: Ministério da Justiça, 2013b. Disponível em: <[http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/volume\\_481.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/volume_481.pdf)> Acesso em: 10 abr. 2017.

SANTILLI, Juliana. *Sociambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Petrópolis, 2005. p. 55-79

SANTOS, Alessandro Marco Uru Joviano dos, et al. *Usucapibilidade das terras devolutas: um estudo a partir da propriedade nos sistemas do Mercosul e da União Europeia*. São Paulo: Lexia, 2014.

SANTOS, Ronaldo Pereira; MARQUES, José Roque Nunes. A Dominialidade das Terras Públicas como Requisito Jurídico para Proteção da Biodiversidade nas Unidades de Conservação: o Caso do Amazonas. *Campo Jurídico*, vol. 4, n.2, pp. 35-55, out. de 2016.

SILVA, Almiro do Couto e. Comentário ao artigo 20. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1529-1537.

SILVA, Eymmy; BENATTI, José Heder. *Terra devoluta e ônus da prova: Estudo de caso dos acórdãos do Superior Tribunal de Justiça*. In: Coletânea do II Seminário Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico. Campinas: Unicamp, 2016. p. 272-288.

SILVA, Lígia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. 2 ed. São Paulo: Editora da UNICAMP, 2008.

SILVA, Sandoval Alves da. O ementismo e a tentativa se usurpação da função dos precedentes. *Cadernos de Informação Jurídica*, Brasília. V.3, n.2, p. 107-120, jul./dez. 2016.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. *Manual de direito ambiental*. 6 ed. ver, ampl, atual. Salvador, Juspodivm, 2016.

SILVEIRA, Luciana Braga; WIGGERS, Raquel. Protegendo a floresta, reconfigurando espaços na Amazônia: o caso do Projeto de Assentamento

Extrativista Santa Maria Auxiliadora, Humaitá (AM). *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 671-693, Jun 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122013000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito*. 1 ed (1998). 8 reimp. Curitiba: Juruá, 2012.

STRECK, Lenio Luiz. A Crítica Hermenêutica do Direito e a Questão da Discricionariedade Judicial. *Revista Direito e Liberdade*. v. 18, n. 1, p. 221-245, jan./abr. 2016. Disponível em: <[http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista\\_direito\\_e\\_liberdade/article/viewFile/1181/684](http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/viewFile/1181/684)>. Acesso em: 24 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lições de Crítica Hermenêutica do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

\_\_\_\_\_. O que é isto – a exigência de coerência e integridade no Novo Código de Processo Civil?. In: *Hermenêutica e jurisprudência no novo código de processo civil: coerência e integridade*. Lenio Luiz Streck, Eduardo Arruda Alvim e George Salomão Leite (coords). São Paulo: Saraiva, 2016. P. 156-177.

\_\_\_\_\_. “Não sei... mas as coisas sempre foram assim por aqui”. 2013. In: *Revista Consultor Jurídico*. Coluna Senso Incomum. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-set-19/senso-incomum-nao-sei-coisas-sempre-foram-assim-aqui>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Decisão de segundo grau esgota questão de fato? Será que no Butão é assim?. 2018. In: *Revista Consultor Jurídico*. Coluna Senso Incomum. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mar-22/senso-incomum-segundo-grau-esgota-questao-fato-butao-assim>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Jurisprudência do STJ*. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em 24 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. *História*. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt\\_BR/Institucional/Hist%C3%B3ria](http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Institucional/Hist%C3%B3ria)>. Acesso em 24 jul. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Pesquisa de Jurisprudência*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 24 jul. 2017.

TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil: volume único*. 3 ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Violência e Grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará*. Belém: UFPA, 2006.

VAZ JUNIOR, Jorge Pereira. *Ação discriminatória de terras devolutas: ônus da prova*. 1 ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2013.

VEÇOSO, Fabia Fernandes Carvalho et al. A Pesquisa em Direito e as bases eletrônicas de julgados dos Tribunais: matrizes de análise e aplicação no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*. Brazilian Journal of Empirical Legal Studies. vol. 1, n. 1, jan 2014, p. 105-139

## APÊNDICE A – ACÓRDÃOS ORIUNDOS DE AÇÕES DE USUCAPIÃO NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Nº	Nº DO RECURSO	UF	RELATOR	TURMA	JUL.	PUB.	RECORRENTE	RECORRIDO	RESULTADO
1	CC 175 / RS	RS	Athos Carneiro	Segunda Seção	14/06/1989	28/08/1989	Schardong E Cia Ltda	União Federal	Conheceu o conflito de competência
2	AgRg no Ag 30229 / RS	RS	Waldemar Zveiter	Terceira Turma	27/03/1995	08/05/1995	Estado do Rio Grande do Sul	Alcides de Almeida e Cônjuge	Recurso Improvido
3	REsp 73518 / RS	RS	Barrros Monteiro	Quarta Turma	18/11/1999	21/02/2000	Estado do Rio Grande do Sul	Ivo Pereira Correa	Recurso não conhecido
4	REsp 194143 / RS	RS	Carlos Alberto Menezes Direito	Terceira turma	18/11/1999	07/02/2000	União	Arlindo Tadiello e Cônjuge	Recurso não conhecido
5	REsp 107640 / RS	RS	Cesar Asfor Rocha	Quarta Turma	21/03/2000	15/05/2000	Estado do Rio Grande do Sul	Aldrovando Leão Nunes Pereira e Cônjuge	Recurso não conhecido
6	REsp 113255 / MT	MT	Ari Pargendler	Terceira Turma	10/04/2000	08/05/2000	Estado de Mato Grosso	Danilo Mattei e cônjuge	Recurso não conhecido
7	REsp 97634 / RS	RS	Castro Filho	Terceira Turma	16/02/2003	10/02/2004	Estado do Rio Grande do Sul	Aniston Oliveira de Couto e Cônjuge	Recurso não conhecido
8	REsp 546742 / RS	RS	Jorge Scartezzini	Quarta Turma	18/11/2004	17/12/2004	União	Bonimar Minikel e Cônjuge	Recurso não conhecido
9	AgRg no Ag 514921 / MG	MG	Humberto Gomes de Barros	Terceira Turma	17/11/2005	05/12/2005	Estado de Minas Gerais	Deolinda Moura Tavares	Agravo improvido
10	AgRg no REsp 577106 / SC	SC	Luis Felipe Salomão	Quarta Turma	28/10/2008	01/12/2008	União	Ida Bedendo Rossi	Agravo improvido
11	REsp 674558 / RS	RS	Luis Felipe Salomão	Quarta Turma	13/10/2009	26/10/2009	União	Nair Nogueira e Vasconcelos - Sucessão	Recurso não conhecido
12	REsp 736742 / SC	SC	Sidnei Beneti	Terceira Turma	10/11/2009	23/11/2009	União	Elisandro da Silva	Recurso Improvido

Nº	Nº DO RECURSO	UF	RELATOR	TURMA	JUL.	PUB.	RECORRENTE	RECORRIDO	RESULTADO
13	AgRg no REsp Nº 597.623 / SC	SC	Luis Felipe Salomão	Quarta Turma	17/12/2009	08/02/2010	União	Inglese Hotelaria Ltda	Recurso Improvido
14	REsp 964.223/RN	RN	Luis Felipe Salomão	Quarta Turma	18/10/2011	04/11/2011	Estado do Rio Grande do Norte	Jetro Maia Dantas	Recurso improvido
15	AgRg no REsp 1.265.229	SC	Massami Uyeda	Terceira Turma	01/03/2012	09/03/2012	União	Leocides Machado de Siqueira	Recurso improvido
16	AgRg no REsp 747198	SC	Paulo de Tarso Sanseverino	Terceira Turma	04/10/2012	08/10/2012	União	Ciro Pedro Tomkelski e Outro	Recurso improvido
17	AgRg no REsp 611577	RS	Ricardo Villas Boas Cueva	Terceira Turma	20/11/2012	26/11/2012	União	Clarimundo José Mombach e Cônjuge	Recurso improvido
18	AgRg no REsp 551041	SC	Ministro Raul Araújo	Quarta Turma	20/08/2013	13/09/2013	União	Ademil Luiz Ozelame	Recurso improvido
19	AgRg no AREsp 480421	SC	Ministro Sidnei Beneti	Terceira Turma	27/05/2014	24/06/2014	União	Sebastião Alves Pereira e Maria Maran Pereira	Recurso improvido
20	AgRg no AREsp 444178	SC	Ministro Paulo de Tarso Sanseverino	Terceira Turma	14/10/2014	20/10/2014	União	Eduardo Lemanski e Outro	Recurso improvido
21	AgRg no AREsp 698.318	SC	Ricardo Villas Boas Cueva	Terceira Turma	03/12/2015	14/12/2015	União	Isaltina Ferreira Camargo	Recurso improvido
22	AgRg no AREsp 692.824	SC	Ricardo Villas Boas Cueva	Terceira Turma	15/03/2016	28/03/2016	União	Jose da Silva, Maria Lando da Silva e Ministério Público Federal	Recurso improvido
23	REsp 1549494	SC	Herman Benjamin	Segunda Turma	13/12/2016	19/12/2016	União	Idalina Emilia de Cesaro Pozzan	Recurso não conhecido

**APÊNDICE B – ACÓRDÃOS ORIUNDOS DE AÇÕES DE USUCAPIÃO NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA: ESPÉCIES E ÁREA DO IMÓVEL**

Nº	Nº DO RECURSO	PUB.	RECORRENTE	RECORRIDO	MUNICÍPIO	MF	ESPÉCIE	ÁREA
1	CC 175 / RS	28/08/1989	Schardong E Cia Ltda	União Federal	Três de Maio	20ha	Não menciona	Não menciona
2	AgRg no Ag 30229 / RS	08/05/1995	Estado do Rio Grande do Sul	Alcides de Almeida e Cônjuge	Não menciona	-	Não menciona	Não menciona
3	REsp 73518 / RS	21/02/2000	Estado do Rio Grande do Sul	Ivo Pereira Correa	Encruzilhada do Sul	35ha	Usucapião especial	10 hectares, 84 ares e 93,32 centiares
4	REsp 194143 / RS	07/02/2000	União	Arlindo Tadiello e Cônjuge	São Luiz Gonzaga	20ha	Usucapião especial	10 hectares
5	REsp 107640 / RS	15/05/2000	Estado do Rio Grande do Sul	Aldrovando Leão Nunes Pereira e Cônjuge	Encruzilhada do Sul	35ha	Usucapião especial	Não menciona
6	REsp 113255 / MT	08/05/2000	Estado de Mato Grosso	Danilo Mattei e cônjuge	Não menciona	-	Não menciona	606,58 hectares
7	REsp 97634 / RS	10/02/2004	Estado do Rio Grande do Sul	Aniston Oliveira de Couto e Cônjuge	Não menciona	-	Não menciona	Não menciona
8	REsp 546742 / RS	17/12/2004	União	Bonimar Minikel e Cônjuge	Girúá	20ha	Usucapião Extraordinário	Não menciona
9	AgRg no Ag 514921 / MG	05/12/2005	Estado de Minas Gerais	Deolinda Moura Tavares	Paracatu	50ha	Usucapião extraordinário	Não menciona
10	AgRg no REsp 577106 / SC	01/12/2008	União	Ida Bedendo Rossi	Não menciona	-	Usucapião Extraordinário	768,00m <sup>2</sup>
11	REsp 674558 / RS	26/10/2009	União	Nair Nogueira e Vasconcelos - Sucessão	Bagé	28ha	Usucapião Extraordinário	Não menciona
12	REsp 736742 / SC	23/11/2009	União	Elisandro da Silva	Ipuacú	20ha	Usucapião Extraordinária	Área superficial: (rural) 46.462,95m <sup>2</sup>
13	AgRg no REsp 597.623 / SC	08/02/2010	União	Inglês Hotelaria Ltda	Não menciona	-	Usucapião Extraordinária	Não menciona
14	REsp 964.223/RN	04/11/2011	Estado do Rio Grande do Norte	Jetro Maia Dantas	Taipú	50ha	Usucapião Extraordinária	Não menciona
15	AgRg no REsp	09/03/2012	União	Leocliedes Machado	Não	-	Usucapião	Não menciona

Nº	Nº DO RECURSO	PUB.	RECORRENTE	RECORRIDO	MUNICÍPIO	MF	ESPÉCIE	ÁREA
	1.265.229/RS			de Siqueira	menciona		Especial	
16	AgRg no REsp 747198 /RS	08/10/2012	União	Ciro Pedro Tomkelski e Outro	Não menciona	-	Não menciona	Não menciona
17	AgRg no REsp 611577 /RS	26/11/2012	União	Clarimundo José Mombach e Cônjuge	Não menciona	-	Usucapião Extraordinário	Não menciona
18	AgRg no REsp 551041 /SC	13/09/2013	União	Ademil Luiz Ozelame	Não menciona	-	Usucapião especial	7,95ha
19	AgRg no AREsp 480421/SC	24/06/2014	União	Sebastião Alves Pereira e Maria Maran Pereira	Não menciona	-	Usucapião Extraordinário	Não menciona
20	AgRg no AREsp 444178/SC	20/10/2014	União	Eduardo Lemanski e Outro	Não menciona	-	Não menciona	Não menciona
21	AgRg no AREsp 698.318/SC	14/12/2015	União	Isaltina Ferreira Camargo	Chapecó	20ha	Usucapião Extraordinário	Não menciona
22	AgRg no AREsp 692.824/SC	28/03/2016	União	Jose da Silva, Maria Lando da Silva e Ministério Público Federal	Linha Cachoeirinha Xaxim	20ha	Usucapião extraordinária	1,87 hectare
23	REsp 1549494/SC	19/12/2016	União	Idalina Emilia de Cesaro Pozzan	Xanxerê	18ha	Não menciona	Não menciona

### APÊNDICE C – ACÓRDÃOS ORIUNDOS DE AÇÕES DISCRIMINATÓRIAS NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Nº	Nº DO RECURSO	UF	RELATOR	TURMA	JULG.	PUB.	RECORRENTE	RECORRIDO	RESULTADO
1	REsp 164029 / MG	MG	Ministro Barros Monteiro	Quarta Turma	25/10/1999	17/12/1999	Fazenda Pública Do Estado De Minas Gerais, Fundação Ruralminas	Ricardo Dias Costa	Recurso não conhecido
2	REsp 174235 / MT	MT	Ministro Cesar Asfor Rocha	Quarta Turma	04/05/2000	14/08/2000	INCRA	União e Vários Particulares	Recurso provido
3	AgRg no Ag 622945 / MG	MG	Ministro Aldir Passarinho Junior	Quarta Turma	15/02/2005	28/03/2005	Fazenda Pública do Estado de Minas Gerais	Zelindo Rodolfo e Outros Comercial lux Ltda e outro	Recurso Improvido
4	RMS 19830 / TO	TO	Ministro Castro Meira	Segunda Turma	03/11/2005	14/11/2005	Terezinha Alves Evangelista	Fazenda Pública do Estado do Tocantins	Recurso ordinário provido
5	REsp 834941 / SP	SP	Ministra Nancy Andrighi	Terceira Turma	05/12/2006	02/04/2007	Maria Regina de Oliveira Lima	Fazenda Pública do Estado de São Paulo	Recurso não conhecido
6	REsp 933345 / SP	SP	Ministro Francisco Falcão	Primeira Turma	14/08/2007	20/09/2007	Zulmira Fernandes Paes	Fazenda Pública do Estado de São Paulo	Recurso conhecido em parte e improvido
7	REsp 847397 / SP	SP	Ministro Herman Benjamin	Segunda Turma	12/02/2008	02/12/2009	Dinah Duarte Villela do Valle	Fazenda Pública do Estado de São Paulo	Recurso parcialmente conhecido e Provido
8	REsp 617428 / SP	SP	Ministro Herman Benjamin	Segunda Turma	26/08/2010	27/04/2011	Ponte Branca Agropecuária S/A, Willian Branco Peres E Outros, Wilson Rondó Junior E Outros, Fernando Antonio Neves Baptista E Outros	Fazenda Pública do Estado de São Paulo	Recurso De Wilson Rondó não Conhecido, Ponte Branca S/A E Outro Parcialmente Conhecido E Não Provido, Antonio Dos

Nº	Nº DO RECURSO	UF	RELATOR	TURMA	JULG.	PUB.	RECORRENTE	RECORRIDO	RESULTADO
									Santos Vardasca, Willian Branco Peres E Outros Conhecido E Não Provido.
9	REsp 1193379 / SP	SP	Ministro Herman Benjamin	Segunda Turma	05/10/2010	02/02/2011	Fazenda Pública do Estado de São Paulo	Mirian Regina Cabral Aurélio e Outro(s), Roberto Fenelon Santos e Arnaldo Gerales Morelli e Outro	Recurso Especial provido
10	REsp 1163247/SP	SP	Ministra Eliana Calmon	Segunda Turma a	02/09/2010	22/09/2010	Fazenda Pública do Estado de São Paulo	Dinah Duarte Villela Do Valle	Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido.
11	AgRg no AgRg nos EDcl no REsp 1.123.153 / SP	SP	Ministro Paulo De Tarso Sanseverino	Terceira Turma	23/11/2010	01/12/2010	Fazenda Pública do Estado de São Paulo	José Teixeira e Newton Durães Teixeira e Outros	Agravo improvido
12	EDcl no REsp 617428 / SP	SP	Ministro Herman Benjamin	Segunda Turma	14/06/2011	12/09/2011	Wilson Rondó Júnior e Outros	Fazenda do Estado de São Paulo	Embargos acolhidos, apenas pra reconhecer a competência da Segunda Turma.
13	REsp 1265676 / MG	MG	Ministro Herman Benjamin	Segunda Turma	20/09/2012	26/09/2013	Adriano Chafik Luedy	Estado De Minas Gerais	Recurso não Conhecido
14	EDcl no REsp 1336016 / SP	SP	Ministro Castro Meira	Segunda Turma	20/11/2012	29/11/2012	Fazenda Pública do Estado de São Paulo	Oswaldo Saraiva Marques E Outros	Embargos recebidos como agravo regimental, a que se nega provimento.

Nº	Nº DO RECURSO	UF	RELATOR	TURMA	JULG.	PUB.	RECORRENTE	RECORRIDO	RESULTADO
15	EResp 1193379 / SP	SP	Ministro João Otavio Noronha	Corte Especial	20/03/2013	17/04/2013	Roberto Fenelon Santos E Cônjuge E Arnaldo Gerales Morelli E Outro	Fazenda Do Estado De São Paulo	Competência da Primeira Seção do STJ
16	EDcl no Resp 1.339.270 / SP	SP	Ministro Herman Benjamin/ Castro Meira para acórdão	Segunda Turma	06/08/2013	04/10/2013	Fazenda Pública do Estado de São Paulo	Marcelo Mochizuki Angelozzi E Outros	Castro Meira Para Acórdão (Vencido) – Competência da 2ª Seção  Herman Benjamin: Competência da 1ª seção
17	EDcl nos EDcl no REsp 1336016 / SP	SP	Ministro Herman Benjamin	Segunda Turma	17/10/2013	06/12/2013	Fazenda Pública do Estado de São Paulo	Oswaldo Saraiva Marques E Outros	Castro Meira Para Acórdão (Vencido) – Competência da 2ª Seção  Herman Benjamin Competência da 1ª seção
18	EResp 617428 / SP	SP	Ministra Nancy Andrighi	Corte Especial	04/06/2014	17/06/2014	Fazenda Pública do Estado de São Paulo	Ponte Branca Agropecuária S/A, Willian Branco Peres E Outros, Wilson Rondó Junior E Outros, Fernando Antonio Neves Baptista E Outros	-
19	AgRg no REsp 1071483 / SP	SP	Ministro Humberto Martins	Segunda Turma	16/12/2014	03/02/2015	Fazenda Pública do Estado de São Paulo	Octávio Junqueira Leite De Moraes E	Retorno às instâncias originárias.

Nº	Nº DO RECURSO	UF	RELATOR	TURMA	JULG.	PUB.	RECORRENTE	RECORRIDO	RESULTADO
								Outros, Alvino Francisco Abegão E Cômjuge, Juliano Augusto Rodrigues Tosta E Outros	
20	AgRg no REsp 1066718/SP	SP	Ministro Sergio Kukina	Primeira Turma	24/11/2015	10/12/2015	Fazenda Pública do Estado de São Paulo	Rubens Cestari Campos E Outro Therezinha De Medeiros Pennachin E Outro; Adelson André Martins E Outros.	Agravo regimental a que se nega provimento
21	REsp 1320318 / SP	SP	Ministro Herman Benjamin	Segunda Turma	08/11/2016	29/11/2016	Fazenda Pública do Estado de São Paulo	Alice Azenha Milani, Oston Rodrigues Azenha e Rita de Cassia Oberlaender Gonini.	Recurso especial provido

**APÊNDICE D - ACÓRDÃOS PROFERIDOS PELO STF POSTERIORES À 1988 -  
DISCRIMINATÓRIAS E USUCAPIÃO.**

<b>Nº</b>	<b>RECURSO</b>	<b>RELATOR</b>	<b>JULG.</b>	<b>TURMA</b>	<b>AÇÃO ORIGINÁRIA</b>
1	RE 79828/GO	Néri da Silveira	06/03/1989	Primeira Turma	Ação discriminatória
2	ACO 164/SP	Paulo Brossard	05/04/1990	Tribunal Pleno	Ação discriminatória
3	ACO 317/SP	Ilmar Galvão	17/09/1992	Tribunal Pleno	Ação discriminatória
4	RE 212251/SP	Ilmar Galvão	23/06/1998	Primeira Turma	Ação de usucapião
5	AI 211829 AgR/SP	Sepúlveda Pertence	06/04/1999	Primeira Turma	Ação de usucapião
6	RE 285098/SP	Moreira Alves	29/05/2001	Primeira Turma	Ação de usucapião
7	RE 556543 ED/SP	Ellen Gracie	03/05/2011	Segunda Turma	Ação discriminatória
8	AgR no AI 844834 / SP	Joaquim Barbosa	25/09/2012	Segunda Turma	Ação discriminatória
9	AI 599146 AgR/SP	Gilmar Mendes	27/08/2013	Segunda Turma	Ação discriminatória
10	AI 658426 AgR/SP	Carmém Lucia	23/06/2015	Segunda Turma	Ação discriminatória
11	AgR no AI 817107/SP	Dias Toffoli	04/08/2015	Segunda Turma	Ação discriminatória
12	ARE 681735 AgR/PI	Dias Toffoli	01/03/2016	Segunda Turma	Ação de usucapião
13	RE 834535 AgR- segundo/SP	Teori Zavascki	15/03/2016	Segunda Turma	Ação discriminatória
14	AI 828080 AgR/SP	Rosa Weber	27/09/2016	Primeira Turma	Ação discriminatória

