

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ
ÁREA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

João Marcelo de Oliveira Rocha

DIREITO DE POSSE DE BEM PÚBLICO DOMINICAL NA ZONA RURAL E O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: uma ponderação de conflitos constitucionais acerca dos direitos fundamentais em face da posse de bem público dominical na zona rural e do princípio da função social da propriedade.

Belém

2019

João Marcelo de Oliveira Rocha

DIREITO DE POSSE DE BEM PÚBLICO DOMINICAL NA ZONA RURAL E O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: uma ponderação de conflitos constitucionais acerca dos direitos fundamentais em face da posse de bem público dominical na zona rural e do princípio da função social da propriedade.

Trabalho de Curso (TC) apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA).

Orientador: Prof. Msc. Liandro Moreira da Cunha Faro.

Belém

2019

João Marcelo de Oliveira Rocha

DIREITO DE POSSE DE BEM PÚBLICO DOMINICAL NA ZONA RURAL E O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: uma ponderação de conflitos constitucionais acerca dos direitos fundamentais em face da posse de bem público dominical na zona rural e do princípio da função social da propriedade.

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA).

Banca examinadora:

Apresentado em: ___/___/___

_____ - Orientador
Prof. Msc. Liandro Moreira da Cunha Faro
Centro Universitário do Estado do Pará

_____ - Examinador (a)
Centro Universitário do Estado do Pará

Aos meus maiores incentivadores, Lucinéa Rocha, Maria José Rocha, Manuela Rocha, Pedro Henrique Rocha e Camila Rocha, aos quais devo tudo que sou, aos quais devo a alegria de viver.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida, pelas bênçãos diárias recebidas ao longo de minha existência, por tudo que tenho recebido com tanto amor, misericórdia e compreensão, por sempre ter sido ofertado a mim mais do que precisava e merecia.

Ao meu inesquecível amor, Lucinéa Rocha, por todo amor a mim dedicado, ao cuidado que teve comigo, aos anos que estivemos sob o mesmo afeto construindo uma eternidade que nos aguarda. Seu amor mudou a minha alma e a trajetória da minha vida. Obrigado pelo olhar carinhoso e atencioso, obrigado pelo amor que me protegeu e pelo exemplo que edificou grandes reflexões e belas realizações.

A outro grande amor, Maria José Rocha, por todo amor, atenção, investimento, orientação, amizade e tantas outras coisas maravilhosas, infinitamente o meu muito obrigado. Nunca houve uma amiga melhor que a senhora. Muito obrigado pelos passeios no bosque, museu, cinema, aeroporto. Muito obrigado pelos lanches saborosos ao final de cada um deles, por ter me levado para ver o poraquê da Lobrás. Eu sempre tive tudo, mais do que precisava e merecia. Muito obrigado por ter me proporcionado uma vida muito boa e repleta de excelentes oportunidades. Muito obrigado pelo amor, cuidado e tantas outras coisas maravilhosas dedicados aos meus amados filhos.

Agradeço à minha amada esposa, Camila Rocha, mãe das minhas duas preciosidades, meus filhos amados, Manuela e Pedro, pelo trabalho diário e dedicação aos nossos pequenos, que me permitiram ter o tempo necessário para cursar esta graduação. Sem a sua compreensão e ajuda, certamente, seria muito mais difícil. Muito obrigado pela parceria de sempre e porque nós podemos contar um com o outro. Você foi, incansavelmente, espetacular!

Agradeço aos meus amores Manuela e Pedro Henrique por existirem nas nossas vidas, por serem crianças amorosas e serem a presença de Deus sob a atenção dos meus olhos a aquecer com muito amor o meu coração. Meus filhos, é tudo por vocês!

Agradeço aos meus colegas queridos com quem compartilhei bons anos da minha vida, em especial à Amanda dos Passos, grande amiga, parceira de trabalhos que sempre esteve disposta a nos ajudar, incentivou quando não acreditávamos e compreendeu quando falhamos. Muito obrigado, querida amiga, você sempre foi incrível. Igualmente, agradeço à querida amiga, Alexandra Abdon, parceira de trabalhos e minha principal e preferida dupla em dias de prova. Muito obrigado pela paciência e confiança em mim, a sua amizade também contribuiu com esta conquista.

A todos vocês que me ajudaram a chegar até aqui, muito obrigado. Guardarei no coração e nas minhas melhores lembranças cada esforço, cada renúncia, cada gesto de companheirismo, toda a dedicação a mim dispensada. Não se é nada sozinho. Eu precisei de ajuda e vocês me estenderam os corações!

*“Para ser grande, sê inteiro: nada
Teu exagera ou exclui.
Sê todo em cada coisa. Põe quanto és
No mínimo que fazes.
Assim em cada lago a lua toda
Brilha, porque alta vive.”*

Ricardo Reis (heterônimo de Fernando Pessoa)

RESUMO

Este trabalho teve por objetivo analisar o direito de posse de particulares sobre Bens Públicos Dominicais, focando nos bens rurais. Tratou-se de uma monografia, oriunda de uma pesquisa bibliográfica, bem como de descrição das posições doutrinárias sobre o assunto proposto e, ainda, debruçando-se sobre a jurisprudência brasileira do assunto que buscou expor. Para cumprir tal finalidade, foram utilizadas algumas fontes de informação, destacando-se os livros, artigos científicos e decisões judiciais, afim de compreender, por vários vieses, a problemática analisada. Nessa pesquisa, analisou-se a posse de bens dominicais e todos os conceitos relacionados, bem como, as condições necessárias para sua permissão. Para tal, analisou-se primeiramente os conceitos de Bem Público Dominical, focando nas Terras Devolutas, que, por serem áreas desocupadas, são frequentemente objeto de conflitos possessórios rurais, apresentando todo o histórico legal desses bens e as condições para posse de particulares. Ainda no primeiro capítulo, a pesquisa buscou trazer os conceitos e teorias relacionados à posse e à posse de bem público. Num segundo momento, a pesquisa busca analisar os princípios indispensáveis à temática, como Princípio da Função Social e Princípio da Supremacia do Interesse Público. Finalmente, demonstrou-se no último capítulo as implicações práticas das teorias analisadas ao longo da pesquisa, expondo e analisando decisões jurisprudenciais e o posicionamento doutrinário na problemática.

Palavras-chave: Posse. Bem Público Dominical Rural. Terras Devolutas. Princípio da Função Social da Propriedade Rural.

ABSTRACT

This study had as goal to analyze the right of ownership of private entities over Dominical Public Properties, focusing on rural properties. It's a monography, created from a bibliographical research, as well as from the description of doctrinal positions about the proposed subject, and also, supporting on the Brazilian jurisprudence about the subject we proposed to expose. To fulfill such objective, some information sources were utilized, highlighting the books, scientific articles and judicial decisions, looking to comprehend, through multiple branches, the analyzed problem. On this research, the ownership of dominical properties and all the related concepts were analyzed, as well as the necessary conditions to get the permit to it. For such, firstly, we analyzed the concepts of Dominical Public Properties, focusing on the Vacant Lands, that, when considered unoccupied areas, are frequently target of rural possessory conflicts, presenting all the legal history of those properties and the conditions to obtain the ownership of private entities. On the same chapter, the research aimed to bring the concepts and theories related to ownership and public properties ownership. On a second moment, the research seeks to analyze the indispensable principles to the theme, such as the Principle of the Social Function of the Property and the Principle of the Supremacy of the Public Interest. Finally, on the final chapter, we demonstrated the practical implications of the analyzed theories throughout the research, exposing and analyzing jurisprudential decisions and the doctrinal positions on the problem.

Key words: Ownership. Dominical Rural Public Properties. Vacant Lands. Principle of the Social Function of the Rural Property.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	POSSE DE BEM PÚBLICO DOMINICAL.....	12
2.1	Bem Público Dominical.....	12
2.2	Terras Devolutas.....	13
2.3	Conceito de Posse.....	19
2.4	Posse de Bens Públicos Dominicais Rurais.....	20
3	ANÁLISE DOS INSTITUTOS DA INALIENABILIDADE DOS BENS PÚBLICOS, DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL.....	22
3.1	Inalienabilidade dos Bens Públicos.....	22
3.2	Bens Públicos Dominicais e a Possibilidade de Alienação.....	23
3.3	Requisitos para Alienação de Bens Públicos.....	25
3.4	Princípio da Supremacia do Interesse Público.....	26
3.5	A Função Social da Propriedade e a Aplicabilidade no Âmbito Rural.....	27
3.5.1	Princípio da Função Social da Propriedade.....	27
3.5.2	A Ideia da Função Social da Propriedade como a Função Social da Posse Exercida pelo Proprietário.....	29
3.5.3	Princípio da Função Social da Propriedade Rural.....	31
3.6	Conflito entre o Princípio da Supremacia do Interesse Público e o Princípio da Função Social da Propriedade Rural	33
4	ANÁLISE DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL SOBRE A POSSE DE PARTICULARES SOBRE BENS PÚBLICOS.....	37
4.1	Análise da evolução temporal das leis sobre a Posse de particulares sobre Bens Públicos.....	37
4.2	Análise Jurisprudencial do Posicionamento dos Tribunais Superiores quanto à Posse de Particulares sobre Bens Públicos.....	41

5	CONCLUSÃO.....	47
	REFERÊNCIAS.....	50

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos países com a maior extensão de terras rurais, sendo inclusive um dos 5 maiores produtores rurais do mundo. Essas terras, no entanto, não são em sua totalidade, bens privados, sendo, muitas dessas, parte do patrimônio público, os chamados Bens Públicos, dos quais uma parcela encontra-se ainda desocupada, sem exercer nenhuma função, nem mesmo cumprindo o princípio da função social da propriedade rural. É sobre esses bens que esta pesquisa busca debruçar-se, especificamente.

Bens dominicais rurais, como, por exemplo as terras devolutas, são comumente ocupados por particulares e tornam-se objetos de ações judiciais pelo direito de posse do bem, já que a sua propriedade é do Estado.

Esta pesquisa busca, portanto, compreender como se dá esse conflito e quais são as respostas encontradas, hoje, pelos doutrinadores e pelo judiciário, para uma problemática tão presente.

Para tal, iremos analisar os conceitos e teorias relacionados à posse e aos bens dominicais, bem como, faremos um detalhado estudo sobre os princípios que são base necessária em qualquer discussão de posse agrária. Por fim, traremos casos concretos através de uma análise jurisprudencial, perpassando pela evolução temporal das leis sobre a Posse de particulares sobre Bens Públicos.

2 POSSE DE BEM PÚBLICO DOMINICAL

2.1 Bem público dominical

Para que se compreenda a problemática proposta nesta obra, é necessário primeiramente estabelecer o conceito de “bem” e, mais especificamente, de “bem público dominical”, a fim de demarcar os limites desta pesquisa.

Segundo Washington Monteiro, “bem” é “tudo o que satisfaz uma necessidade humana” (MONTEIRO, 2012, p.144-145). Apesar de se aproximar do conceito de “coisas” que é comumente utilizado na definição de “bens”, “coisa” é o gênero do qual “bem” é espécie. “Coisas” são tudo o que existe objetivamente – com exceção da pessoa humana -, enquanto que “bens” são coisas que, por serem úteis e raras, são suscetíveis de apropriação e agregam valor econômico. Por esta razão é que apenas os “bens” são estudados pelo direito, pois,

“O Direito Civil só se interessa pelas coisas suscetíveis de apropriação e tem por um dos seus fins disciplinar as relações entre os homens, concernindo tais bens econômicos. Assim, há valores preciosos aos homens que escapam à alçada do direito privado, porque não têm conteúdo econômico” (RODRIGUES, 2012, p.116).

Os bens podem ser classificados segundo diversos critérios, que auxiliarão na aplicação de regras específicas direcionadas a cada classe de bens. São utilizados critérios físicos para considerar mobilidade, divisibilidade e fungibilidade, por exemplo, ou critérios que considerem a titularidade do domínio (públicos ou particulares) e, ainda, as relações que determinado bem tem com relação a outro (principais e acessórios). Tais classificações tem uma função doutrinária e, por isso, um bem pode – e provavelmente vai – encaixar-se em mais de uma categoria. No entanto, o que esta pesquisa busca recortar como objeto é a classificação referente à titularidade, especificamente os bens públicos, cuja previsão está disposta no capítulo III do Livro II da Parte Geral do Código Civil de 2002.

Segundo o art. 98 do CC/2002, Bens Públicos são “bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem” e são classificados quanto à sua titularidade (federais, estaduais, distritais ou municipais), disponibilidade (disponíveis ou indisponíveis) e destinação, onde encontramos bens de uso comum do povo, os de uso especial e bens dominicais.

Os bens de uso comum do povo são os que servem ao povo como um todo, e estão abertos ao uso livre e indistinto, para qualquer indivíduo, como praças, rios, mares, estradas etc.

Os bens de uso especial são aqueles que o Estado utiliza para suas instalações e visam cumprir uma função específica e, por isso, seu acesso é monitorado, apesar de ainda serem acessíveis ao povo de forma geral, como escolas e universidades públicas, hospitais públicos, prefeitura etc. Já os bens dominicais, objeto desta pesquisa, correspondem aos bens que não estão destinados nem ao uso comum, nem ao uso especial, passando a ser de domínio privado do Poder Público e, portanto, não sendo afetados por uma finalidade pública. Na definição de Odete Medauar,

Bens públicos dominicais são os bens públicos não destinados à utilização imediata do povo, nem aos usuários de serviços ou aos beneficiários diretos de atividades. São bens sem tal destino, porque não o receberam ainda ou porque perderam um destino anterior. Ex: dinheiro dos cofres públicos, títulos de crédito pertencentes ao poder público, terras devolutas, terrenos de marinha”. (MEDAUAR, 2001, p. 287)

Ao serem definidos por exclusão – não sendo bem públicos de uso comum nem de uso especial –, a destinação dos bens dominicais não é determinada e, por isso, não possuem um fim administrativo específico. A principal característica desses bens é constituir o patrimônio do Estado.

Bens dominicais, assim como todo bem público, são intangíveis, inalienáveis, imprescritíveis (portanto, não são passíveis de usucapião), impenhoráveis e não são oneráveis, no entanto, a esta classificação de bem público – bens dominicais –, são reservadas as possibilidades, em condições específicas, de alienação e da concessão vitalícia, por estarem sujeitos à exceção da MP nº 2.220/2001 combinada com a lei nº 11.481/2007, onde é regulado o direito de concessão especial de uso para fins de moradia, ponto que esta pesquisa tratará detalhadamente mais a frente.

2.3 Terras Devolutas

Ainda entre os bens públicos dominicais, é sabido que, entre os diversos tipos de bens que fazem parte desta classificação, os principais são: terras devolutas, terrenos de marinha, e outros bens patrimoniais. Para a presente pesquisa, concentrar-se-á nas terras devolutas, que são possivelmente o principal exemplo de conflito agrário relacionado a bens públicos dominicais, justamente por serem áreas que não estão sendo utilizadas por ninguém. Dessa forma, a pesquisa de debruçará mais detalhadamente sobre as Terras Devolutas, para melhor compreender como foram criadas e quais os conflitos as circundam.

Conforme narra Newton Rodrigues Miranda, as chamadas “terras devolutas” se constituem no início da colonização portuguesa no Brasil e muito refletem o modelo de colonização optado para a “América Portuguesa” (MIRANDA, 2011).

Diante da manutenção, por alguns anos, do sistema de feitorias pela costa brasileira, que explorava o pau-brasil utilizando a mão-de-obra indígena, os colonizadores portugueses passaram a sentir-se ameaçados pela presença de corsários ingleses, franceses e holandeses no litoral. Em 1534, portanto, iniciou-se a colonização das terras brasileiras pelo sistema de Capitânicas Hereditárias, enviando de Portugal fidalgos de nobreza “secundária” para serem capitães-donatários do Brasil e possuírem “o direito de governo vitalício, hereditário, dispendo ainda de dois instrumentos jurídicos a fim de iniciar a colonização: as Cartas Forais e as Cartas de Doação” (MIRANDA, 2011, p. 155). Segundo Miranda,

“O primeiro instituto era a autorização para a fundação de cidades no território colonial. Já o segundo instituto, a Carta de Doação, é de interesse central para a compreensão do que sejam as “terras devolutas”. Por meio dessa Carta, o capitão-donatário transmitia a posse de certa parcela do território colonial a um colono, a chamada sesmaria. A transmissão da posse, tão somente, não é desarrazoada ou um acidente histórico: condiz com a própria formação de Portugal e com o modo pelo qual a terra era tratada no sistema feudal ibérico”. (MIRANDA, 2011, p. 155)

Já em Portugal, em razão de conflitos por terras, o Rei D. Fernando editou, por volta de 1375, a primeira Lei de Sesmarias de Portugal, que determinava que as terras não cultivadas ou arrendadas seriam transferidas para a Coroa e, portanto, perdidas pelo seu detentor. A Coroa, com base no interesse coletivo, entregaria, dessa forma, as terras para aquele que propusesse cultivar gêneros alimentícios.

A vantagem do uso das sesmarias na colonização era, principalmente, a economia financeira para a Coroa, que em troca da simples posse da terra, atraía camponeses pobres para o trabalho, garantindo o aproveitamento econômico daquele solo.

Com relação à colonização brasileira, a Coroa portuguesa passou então a utilizar o mesmo sistema que já estava habituada, somado à divisão administrativa das donatárias hereditárias, onde os capitães-donatários possuíam gratuidade da posse, condicionada ao aproveitamento útil da terra. Ainda segundo Newton Miranda,

“A transmissão da posse das sesmarias se dava por meio de Cartas de Doação. Uma vez cedida a posse, caso houvesse a subutilização das terras, ocorreria a retomada da sesmaria pela Coroa, com a revogação da Carta de Doação: eis aqui primeira acepção de “terra devoluta”, segundo as Ordenações portuguesas”. (MIRANDA, 2011, p. 156)

A estratégia de implantação das Sesmarias, no Brasil, começa a manifestar erros quando não há uma preocupação em adaptar esse sistema para a realidade territorial completamente diferente. Primeiramente porque a Coroa não possuía meios para financiar a vinda de colonos portugueses para o Brasil, e, ainda, havia pouquíssimo interesse nas terras brasileiras por parte dos camponeses portugueses.

Dessa forma, como forma de atrativo para os colonos, a Coroa decidiu tornar menos rígidas as regras de implementação das sesmarias no Brasil, em comparação com aquelas que eram aplicadas em solo português. Por isso, e pela grande extensão do território brasileiro, muitas famílias acabaram recebendo várias Cartas de Doação e, assim, concentrando grandes áreas de terra nas mãos de um só colono. Enquanto que, em Portugal, havia rígidas limitações quanto à extensão do território transmitido, ao limite de sesmarias por pessoa e, ainda havia um prazo para demonstração do aproveitamento e da produção naquela terra, justa razão pela qual lá o sistema era efetivo. (MIRANDA, 2011)

Somado a esses problemas, adiciona-se o fato de que, na Colônia, os cultivos eram voltados para o máximo aproveitamento da lavoura, e não para o povoamento de terra em si. Por este motivo, o modelo de ocupação rural não era do pequeno agricultor, mas “o do grande senhor de terras que dispusesse de braços suficientes para explorar a monocultura exportadora. Daí o recurso à escravidão ameríndia e negra e a “flexibilização” do modelo sesmeiro original, em terras brasileiras” (MIRANDA, 2011, p. 157), modelo que se mantém culturalmente até os dias atuais.

A concessões de sesmarias foram suspensas somente na inauguração do Império Brasileiro. Em 1850, no entanto fora promulgada a Lei de Terras (nº 601/1850), que estabeleceu uma forma de anistia com relação às ocupações irregulares ocorridas até então. Desta forma, seriam validadas aquelas sesmarias ou concessões ou simples posse (que estariam irregulares), se demonstrada a posse de terras que cumpriam a função produtiva (MIRANDA, 2011). As demais terras do Império, ou seja, aquelas que não teriam a posse de particular validada, seriam as chamadas “terras devolutas”, conforme dispõe o art. 3º da Lei de Terras:

Art. 3º São terras devolutas:

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

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

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do

Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei.

As terras que não tivessem posse legitimada pela Lei nº 601/1850 seriam, portanto, consideradas “devolutas”, de titularidade do Império, e não só poderiam ser adquiridas pelo título de compra. Ainda, as terras que eram concedidas ou com posse legitimada deveriam ser fiscalizadas de tempos em tempos, para apurar o seu aproveitamento produtivo, sob pena de perda da concessão ou sesmaria.

A partir de 1850, portanto, a expressão “terras devolutas” passou a corresponder não mais às sesmarias improdutivas reavistas pela Coroa (como nas Ordenações portuguesas), mas todas as terras do Império que não possuíssem título validado pelo Estado.

Com o advento da Constituição Federal de 1981, momento em que haviam fortes tendências descentralizadoras, essas terras passaram a ser e não mais da União e, parcialmente, de controle dos estados, que tinham livre autonomia para deliberar sobre as “terras devolutas” que passassem a ser de sua tutela, como dispunha o art. 64 da referida Constituição:

Art 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

As Constituições de 1934, 1937 e 1946 mantiveram as terras devolutas no mesmo molde da Constituição da República de 1891. Ainda em 1946, fora editado o Decreto-Lei nº 9.760/46, sob a égide da Carta Magna de 46, buscando melhor conceituar as “terras devolutas” como “[...] a porção de terras devolutas indispensável à defesa das fronteiras, às fortificações, construções militares e estradas de ferro.” (art. 34, II, CEUB/46). Tal trecho fora importante porque, pela primeira vez, houve demarcação do procedimento administrativo inerente à demarcação das terras devolutas. Em 1956, fora editada a Lei nº 3.081, que tratou de regulamentar o procedimento judicial para a discriminação de terras públicas. Somente em 1964 ocorreu a edição do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504), que tocou no conceito de Terras Devolutas, agora inseridas no gênero de “Terras Públicas” (MIRANDA, 2011).

CAPÍTULO III

Das Terras Públicas e Particulares

SEÇÃO I

Das Terras Públicas

Art. 9º Dentre as terras públicas, terão prioridade, subordinando-se aos itens previstos nesta Lei, as seguintes:

I - as de propriedade da União, que não tenham outra destinação específica;
 II - 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;

III - as devolutas da União, dos Estados e dos Municípios.

[...]

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

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

§ 2º Tanto quanto possível, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária imprimirá ao instituto das terras devolutas orientação tendente a harmonizar as peculiaridades regionais com os altos interesses do desbravamento através da colonização racional visando a erradicar os males do minifúndio e do latifúndio.

[...]

Art. 99. A transferência do domínio ao possessor de terras devolutas federais efetivar-se-á no competente processo administrativo de legitimação de posse, cujos atos e termos obedecerão às normas do Regulamento da presente Lei.

No artigo 9º do trecho da lei apresentado, é demonstrada a diferenciação entre as terras de propriedade da União (terras públicas) e aquelas sem destinação específica, as reservadas a obras ou serviços, e as chamadas terras devolutas. De acordo com Cunha Junior,

Isoladamente tomada, a expressão terras públicas é gênero. É o que se pode chamar de terras públicas lato sensu. Nesse sentido amplo, são terras públicas todas aquelas pertencentes ao poder público, ou seja, são bens públicos determinados ou determináveis que integram o patrimônio público, incluindo-se, aí, as terras devolutas. Assim, as terras devolutas são espécie de terras públicas lato sensu. A outra espécie são as terras públicas stricto sensu. Temos, pois, duas espécies de terras públicas lato sensu (gênero): as terras devolutas e as terras públicas stricto sensu. Esse é o sentido, pois, empregado no art. 188 da CF de 1988, ao mencionar que “A destinação de terras públicas e devolutas...”. Entenda-se, aí, terras públicas stricto sensu. E terras públicas stricto sensu, são aqueles bens determinados que integram o patrimônio público como bem de uso especial ou patrimonial. Assim, v. g., é terra pública stricto sensu uma fazenda de propriedade da administração pública, que esta utiliza para fins de pesquisa. De notar-se, pois, que a noção de bens determinados e determináveis é fundamental para compreensão do que sejam terras devolutas. Tanto que as terras devolutas passam a ser terras públicas stricto sensu depois de discriminadas, vez que passam a ser bens determinados. Logo, não fosse a existência de terras devolutas, desnecessária

seria a distinção entre terras públicas lato sensu e stricto sensu. Teríamos, apenas, terras públicas, como sói acontecer em quase todos os países. (CUNHA JUNIOR, 2015, P. 266-267)

Conclui-se, portanto que dentro do gênero “terras públicas”, há as que já foram discriminadas e reconhecidas como de domínio da União, há as que possuem função em algum serviço ou obra, e há terras sobre as quais ninguém tem posse ou domínio legítimo, a não ser da República. Essas são as chamadas “Terras Devolutas”. (MIRANDA, 2011).

As Constituições de 1967 e 1969 mantiveram intocada a questão das terras devolutas, e somente na Constituição Federal de 1988 é que foram feitas alterações no tocante às funções das terras devolutas e na vedação a usucapião:

Art. 20. São bens da União:

- I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
- II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;
- III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;
- IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;
- V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
- VI - o mar territorial;
- VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;
- VIII - os potenciais de energia hidráulica;
- IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
- X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;
- XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

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

- I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;
- II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;
- III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;
- IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

Restando demarcado o conceito de Terras Devolutas e a construção histórica desses bens no Estado brasileiro, resta compreender de que forma e por quais razões particulares poderiam ter a posse de Bens Públicos Dominicais Rurais, ou seja, das Terras Devolutas. Ainda com o intuito de demarcar a problemática que é objeto desta pesquisa, é necessário explicitar o

conceito posse, compreendendo as teorias interpretativas que circundam tais institutos jurídicos para, após, buscar demonstrar como esses conceitos se relacionam.

2.3 Conceito de Posse

Apesar das diversas discussões acerca de “o que é posse”, objetivamente não se chega a uma definição objetiva e final deste instituto. O que há, sem dúvida, são teorias possessórias que buscam auxiliar na interpretação e no desenvolvimento das questões relativas à posse. Estas teorias são, em suma: subjetivista, liderada por Savigny, e objetivista, de Ihering.

Para aqueles autores que compartilham da teoria apresentada por Savigny, a posse baseia-se na presença de dois elementos necessários: o corpus e o animus, ou seja, o exercício material sobre a coisa, somado com a intenção de tê-la para si. A exclusão de qualquer um destes dois elementos levará a configuração de outro instituto, ou até mesmo de nenhum.

O animus, isolado, fica restrito ao campo intencional, e, portanto, não é passível de reconhecimento legal. Por outro lado, apenas o corpus, sem o animus, configuraria na simples detenção da coisa. E é justamente neste ponto que posse e detenção se diferenciam. A posse é a detenção somada com a intenção de ser o senhor, possuidor, daquele bem. Por isso, Savigny compreende que tudo no mundo factual será detenção até que se manifeste o animus que a converterá em posse.

Em sentido oposto a este, a teoria objetiva de Ihering, defende que o animus até pode existir, mas a necessidade de sua comprovação para que se configure posse dificultaria o critério de análise. Assim, para esta teoria, tudo é posse e a detenção só será configurada quando for prescrita objetivamente. Para os objetivistas, animus e corpus já são intrinsecamente ligados, isto é, no poder consciente sobre a coisa já mora a intenção de possuí-la.

Em razão do caráter pouco palpável adotado pela teoria subjetiva, de Savigny, o Código Civil brasileiro adota a teoria objetiva para conceituar o possuidor, disposto no art. 1.196 do referido código: “Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno, ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”. Doutrinariamente, no entanto, esta discussão não é resolvida de forma tão simples, já que em diversos casos concretos é necessário verificar a existência, ou ausência, do animus.

Todavia, a controvérsia entre alguns autores parte da ideia de que a posse não está inserida apenas no campo real e obrigacional, porém esta tem natureza plural. Oliveira e Maciel sustentam essa natureza da posse, apresentando quatro dimensões distintas: (1) posse como direito real, onde o possuidor é titular de um direito real; (2) posse como direito obrigacional,

que decorre de uma relação como o aluguel, arrendamento ou comodato, por exemplo; (3) posse enquanto fato jurídico, desvinculada de qualquer direito real ou obrigacional, que provém apenas de um fato; e por fim, (4) a posse como direito da administração, pois precedida de um ato emanado pela administração, ato administrativo, como ocorre na ocupação temporária e na requisição administrativa (OLIVEIRA; MACIEL, 2009)

Pode-se concluir, dessa forma, que não existe uma conceituação única de posse, considerando todas as variações que sofre, de acordo com a natureza jurídica que assume.

Tal discussão é importante para a problemática a qual esta pesquisa se dedica para que se melhor compreenda, primeiramente, se o conceito de posse também será relativo em decisões judiciais e, principalmente, se é possível conceder a posse de um bem público dominical a um particular.

2.4 Posse de Bens Públicos Dominicais Rurais

Após apresentar o conceito de Bens Públicos Dominicais e, ainda, as teorias referentes ao instituto da posse de forma geral, buscar-se-á introduzir a problemática referente à Posse de Bens Públicos.

Os bens públicos dominicais gozam de premissas legais que permitam sua alienabilidade em casos específicos, que serão detalhados no próximo capítulo. Isso só é possível porque estes bens não possuem uma função pública determinada, o que os torna passíveis a sofrerem a “conduta de dono” por particulares e, dessa forma, sendo aptos à posse por aqueles que estejam exercendo um ou mais direitos inerentes à propriedade (usar, gozar, dispor e reaver), não podendo, apenas, ser usucapidos.

O Supremo Tribunal Federal (STF), desde 2004, já apresenta entendimentos controversos com relação à posse de bens públicos por particulares. Quem posicionava-se contra à possibilidade de posse pautava sua argumentação na Teoria de Ihering, argumentando que posse e propriedade caminhavam lado a lado e, por isso, aquele que não pudesse ser proprietário não poderia também ter a posse do bem. Logo, apenas o poder público poderia ter a posse de um bem público.

Em alguns julgados, no entanto, já se aceitava a possibilidade o exercício da posse de bens públicos, como no Resp 540.806, em que discutia-se a ocupação por particulares de terrenos da empresa pública TERRACAP, que são bens públicos dominicais. A Ministra Eliana Calmon, relatora do caso, acompanhada por mais 4 votos, negou provimento ao recurso da TERRACAP e reconheceu a posse do particular, sob o argumento de que à vedação da

Constituição Federal limita-se às possibilidades de usucapião, e não de posse. Decisões como esta serão apresentadas e analisadas com mais detalhes no terceiro capítulo desta pesquisa, onde este caso será retomado.

Como já fora exposto, a teoria objetiva de Ihering aceita a ideia de posse sem o animus, porém esta análise deve ser feita de forma detalhada. Principalmente quando tratar-se de bens públicos dominicais, é necessário analisar a questão juntamente com os princípios constitucionais relacionados a ela, para evitar uma interpretação incorreta da teoria de Ihering, assunto que tratará o próximo capítulo.

3 ANÁLISE DOS INSTITUTOS DA INALIENABILIDADE DOS BENS PÚBLICOS, DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL

Após a exposição sobre o conceito de bem público dominical, bem como sobre a análise doutrinária e a pesquisa jurisprudencial sobre o assunto, é hora de fazer uma análise sobre três institutos imprescindíveis para o prosseguimento dessa pesquisa, quais sejam: a inalienabilidade dos bens públicos; o princípio da supremacia do interesse público; e a função social da propriedade rural.

Além de abordar o conceito da inalienabilidade, vamos analisar, também, a existência de hipóteses nas quais a inalienabilidade não será válida – bem como os requisitos para que uma possível alienação de um bem público ocorra.

Não obstante, analisaremos o princípio da supremacia do interesse público, sendo este extremamente importante para o entendimento da pesquisa e o avanço da mesma.

Também, analisaremos a função social da propriedade, mas em um âmbito mais específico, qual seja, o âmbito rural.

É importante ressaltar que, a todo momento, relacionaremos esses tópicos com a aplicação destes no nosso objeto de pesquisa, ou seja, os casos dos bens públicos dominicais em zonas rurais.

Assim, o segundo capítulo desta pesquisa busca não somente a exposição sobre o que consiste a inalienabilidade dos bens públicos e todo o universo no qual ela está envolta, mas também, sobre o fundamental princípio da supremacia do interesse público, sobre a função social da propriedade rural, e sobre a relação destes com os bens públicos dominicais em zonas rurais.

3.1 Inalienabilidade dos Bens Públicos

A inalienabilidade dos bens públicos consiste na impossibilidade do poder público de alienar os bens que estão sob sua posse, ou seja, o Estado não pode passar a propriedade dos seus bens para outro titular.

Segundo Rafael Martins (2019):

“A inalienabilidade de bens públicos (...) se justifica em razão do Poder Público não exercer sobre os bens públicos uma relação de proprietário, de

dono. Regra geral, o governo exerce um papel de gestor da coisa pública, o dono somos nós a população” (MARTINS, 2019)

Dessa forma, entende-se que o Poder Público não pode dispor dos bens públicos à vontade por ter somente a posse, e não a propriedade, uma vez que essa última é da população como um todo.

O artigo 100 do Código Civil trata sobre o assunto, ao mencionar que “Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar”.

Ao mencionar sobre a conservação da qualificação, o dispositivo legal deixa claro que a inalienabilidade se mantém somente enquanto o bem público preservar a sua qualificação, ou seja, a sua destinação.

Dessa forma, caso o bem público perca essa destinação ou qualificação, ele também perde a sua imunidade à alienação, podendo o Poder Público dispor dele à vontade.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2016), existe um “domínio público do Estado”, que consiste em uma constante utilização dos bens públicos em favor da população, uma vez que existe a presunção de que o Estado sempre estará agindo pelo bem maior.

Com isso, entende-se que, devido a essa constante utilização, o bem público não perde a sua destinação, que é o que garante a inalienabilidade desse bem.

Nessa linha de raciocínio, por existir esse “domínio público”, o Poder Público não poderá alienar dos seus bens por ter a sua qualificação garantida.

3.2 Bens Públicos Dominicais e a Possibilidade de Alienação

Conforme exploramos anteriormente, a inalienabilidade dos bens públicos consiste na vedação ao Poder Público de alienar os bens que estão sob sua posse, restando o Estado impedido de dispor dos bens públicos.

Todavia, quando falamos dos bens públicos dominicais, o artigo 101 do Código Civil claramente elenca que “Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei”.

Dessa forma, podemos entender que, mesmo que estejamos falando de bem público, ao abordarmos especificamente os dominicais, podemos falar sobre a hipótese de alienação, caso os requisitos sejam respeitados.

Martins (2019), sobre o assunto, cita que “o bem dominical não tem uso, sendo tratado desde a origem como um bem público desafetado”, e que esse seria o motivo para a

possibilidade de alienação dos bens públicos dominicais, uma vez que, não tendo uso, o bem público dominical também não tem qualificação, e sem esta destinação, ele perde a qualidade de inalienável.

Lembrando que a qualidade de “bem desafetado” é concedida aos bens que tiveram sua destinação alterada pelo Poder Público, para que outra finalidade fosse dada ao mesmo – inclusive, a alienação.

Ainda sobre o mesmo assunto, Di Pietro (2016) menciona, como uma forma de reforço à possibilidade de alienação dos bens públicos dominicais, a existência de um “domínio privado do Estado”, o que seria uma prerrogativa do Poder Público de agir como o proprietário dos bens públicos dominicais nessa hipótese, e tendo a propriedade, de poder dispor do bem dominical como desejar – inclusive, decidindo pela alienação.

Podemos tratar, inclusive, sobre a hipótese de transformação do bem público com destinação previamente determinada em bem público dominical, a fim de que este seja alienado, por vontade do Poder Público – transformação essa que já mencionamos, sob a alcunha de “desafetação”.

Alexandre Azambuja Cassepp (2013) claramente menciona a hipótese ao dizer que “O bem público, portanto, pode ser alienado, desde que, previamente, seja desafetado e transformado em dominical”, o que deixa claro que existe a possibilidade do Poder Público alterar a destinação do bem para poder dispor dele da forma que desejar.

Existem exceções a essa hipótese, quais sejam, quando tratamos de terras devolutas e terras indígenas. Nesse sentido, Rafael Maffini (2009) explica:

Pode-se afirmar, pois, que não há, em princípio, bens públicos absolutamente inalienáveis, porquanto podem ser os bens inalienáveis (bens de uso comum e de uso especial) transformados em bens públicos dominicais e, de consequência, alienados. Somente haveria, segundo lições de Diógenes Gasparini, duas espécies de bens absolutamente inalienáveis por determinação constitucional: a) terras devolutas ou arrecadadas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais (art. 225, § 5º, da CF); b) terras indígenas (art. 231, § 4º, da CF).

Sendo assim, mesmo que o Estado tenha a prerrogativa de transformar quaisquer dos seus bens públicos em dominicais, as terras devolutas e as terras indígenas estão imunes a essa hipótese, não podendo estas, de forma alguma, serem alienadas.

3.3 Requisitos para Alienação de Bens Públicos

Há pouco, abordamos sobre a hipótese de alienação dos bens públicos dominicais, pela sua ausência de destinação por natureza.

Agora, além de falarmos sobre essas hipóteses, vamos tratar sobre os requisitos para que a alienação desses bens ocorra.

Os requisitos estão devidamente elencados nos artigos 17 e seguintes da Lei n.º 8.666/93, conforme segue:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência (...) (grifo próprio)

Como evidencia-se do dispositivo legal supracitado, são elencados, em suma, quatro requisitos para garantir a ocorrência da alienação do bem público, que podem ser definidos da seguinte forma:

1. Justificativa de que a alienação tem razão de ser;
2. Lei autorizativa específica;
3. Prévia avaliação;
4. Licitação na modalidade de concorrência.

O primeiro requisito, qual seja, a justificativa de que a alienação tem razão de ser, parte da necessidade da existência de interesse público devidamente justificado, conforme a redação do caput do artigo supramencionado.

A justificativa garante que a alienação é de interesse do bem maior e busca o melhor para o Estado e para o Poder Público.

Dessa forma, somente com um interesse público comprovado pelo Estado, uma justificativa de que existe um motivo e uma razão para alienar o bem imóvel, poderá esse bem ser alienado pelo Poder Público.

O segundo requisito é a criação de uma lei autorizativa específica, que é mencionada no inciso I da lei supramencionada, na forma da “autorização legislativa”.

A requisição de uma lei autorizativa específica é necessária para promover a desafetação (ou transformação) do bem público imóvel, a qual já mencionamos exaustivamente aqui neste capítulo. Sem esta desafetação, não será possível a ocorrência da devida alienação do bem.

Existem casos nos quais essa “autorização legislativa” será dispensada. No caso do Poder Público pretender alienar um bem imóvel de uma empresa pública, todos os demais requisitos, exceto a lei autorizativa específica, serão necessários.

Ou seja, se esse for o caso, a lei autorizativa específica será dispensada.

O terceiro requisito é a necessidade de prévia avaliação do bem público a ser alienado, bem como do procedimento para alienação, também mencionado no inciso I do dispositivo legal supramencionado.

Esse requisito visa, principalmente, evitar qualquer tipo de superfaturamento advindo do procedimento ou do bem imóvel. A avaliação busca garantir que todo o procedimento em si ocorra sem esse superfaturamento.

O quarto e último requisito listado é que a alienação do bem público imóvel ocorra por meio de um processo licitatório devido, consoante, também, o inciso I do artigo supramencionado.

No próprio dispositivo legal, é mencionado que a modalidade a ser utilizada para realizar a alienação deverá ser a da concorrência.

É importante ressaltar que essa é a regra geral, e existem exceções a essa regra, quais sejam:

- a) Quando o bem se incorporar por dação em pagamento;
- b) Quando o bem se incorporar por decisão judicial.

Nesses casos supramencionados, a modalidade a ser utilizada poderá ser por concorrência ou por leilão, não restando especificado qual das duas deverá ser a preferencial – o que interpretamos como uma faculdade para o Poder Público de escolher qual das modalidades ser.

3.4 Princípio da Supremacia do Interesse Público

A fim de entender a problemática na qual esse projeto está envolto, é de fundamental importância realizarmos a análise de um dos princípios mais importantes da Administração Pública, qual seja, o princípio da supremacia do interesse público.

O princípio é expressamente previsto legalmente no caput do artigo 2º da Lei n.º 9784/99:

Art. 2o A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. (grifo próprio)

Quando falamos sobre “supremacia do interesse público”, resta implícito que essa supremacia é sobre o interesse privado, na hipótese de existir um conflito entre ambas as frentes de interesse.

Caio César Soares Ribeiro Patriota (2017) concede a mesma explicação ao trazer a definição deste princípio, dizendo que:

A essência desse princípio está na própria razão de existir da Administração, ou seja, a Administração atua voltada aos interesses da coletividade. Assim, em uma situação de conflito entre interesse de um particular e o interesse público, este último deve predominar. É por isso que a doutrina considera esse um princípio fundamental do regime jurídico administrativo.

Resta claro, portanto, que sempre haverá a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, quando entre estes houver conflito – sendo este princípio, de fato, de suma importância para o Poder Público.

3.5 A Função Social da Propriedade e a Aplicabilidade no Âmbito Rural

Além do princípio da supremacia do interesse público, é imprescindível estudarmos sobre o instituto do princípio função social da propriedade rural, o qual também é necessário para a presente pesquisa.

3.5.1 Princípio da Função Social da Propriedade

Primeiramente, devemos entender o que é o princípio da função social da propriedade, em geral.

O princípio da função social da propriedade funciona, na verdade, como uma função externa, uma eficácia da propriedade para a sociedade em si. Em outras palavras, o princípio da função social da propriedade dita que a propriedade deve ser útil e eficaz para a sociedade a qual ela pertence.

Não podemos confundir **fim social** e **função social**, uma vez que, mesmo que sejamos levados a pensar que se trata da mesma coisa à primeira vista, ambos os conceitos são totalmente distintos.

Cássia Celina Paulo Moreira da Costa (2003) define e diferencia ambos os conceitos com clareza:

Importante se faz alertar que o reconhecimento de que há na propriedade privada uma função social não é o mesmo que afirmar ter essa um fim social, vez que fim e função são conceitos inconfundíveis. Quando nos referimos ao fim de um determinado enunciado é o mesmo que delimitar sua destinação a um exercício fixado e imutável, estando o fim sob o aspecto externo do respectivo enunciado. Por sua vez, quando utilizamos o termo função, estamos mencionando sobre a “atitude histórica e concreta diante de situações sempre renovadas e diversas”, algo que está presente sob o aspecto interno do enunciado. Pelo exposto, constatamos que fim e função social não são sinônimos, já que o fim atinge a estrutura do enunciado e, assim, a natureza de uma situação jurídica, enquanto a função pertence a sua eficácia no ordenamento jurídico. (COSTA, 2003)

Dessa feita, fica clara a diferença desses conceitos.

Enquanto o fim social é a mera definição da destinação dada a tal propriedade, a função social é a comprovação da eficiência e utilidade dessa propriedade, dentro da sua destinação concedida, para a sociedade a qual pertence.

Quando buscamos a fundamentação legal para esse instituto, podemos ver que o princípio da função social da propriedade, em si, está diretamente associado ao direito de propriedade, quando encontramos ambos devidamente previstos nos incisos XXII e XXIII do artigo 5º da Constituição Federal, que seguem:

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

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Conforme elenca claramente o dispositivo legal, o direito à propriedade é garantido, desde que esta propriedade atenda a sua função social, ou seja, tenha uma destinação, uma utilidade à sociedade a qual esta pertence, o que conseqüentemente torna as duas diretamente vinculadas.

3.5.2 A Ideia da Função Social da Propriedade como a Função Social da Posse Exercida pelo Proprietário

A fim de compreender ainda mais o funcionamento dessa mencionada função social da propriedade, vale a exposição do estudo realizado pelo pesquisador Marcus Eduardo de Carvalho Dantas (2015).

Para sua pesquisa sobre a função social da propriedade, Dantas (2015) trata a propriedade como uma noção abstrata:

“Entendida como um conceito abstrato, a propriedade – “droit fondamental sur lequel toutes les institutions sociales reposent” –, desempenhou um papel central no Código Civil de 1804, que era “mais do que um código de pessoas, um código das coisas e da riqueza adquirida” (VARELA, 2002, p. 743). Na verdade, os sistemas jurídicos elaborados pelo pensamento jusracionalista europeu aspiravam à condição de sistemas “análogos aos que constituíam os sistemas axiomáticos da geometria, cuja base fosse integrada por certos princípios evidentes por si mesmos para a razão humana. Daqueles princípios se deduziriam normas para todos os casos juridicamente relevantes, constituindo-se assim sistemas precisos, completos e coerentes” (NINO, 2010, p. 380).” (DANTAS, 2015, P. 27)

O pesquisador defende que a propriedade é um conceito abstrato que possui validade em qualquer forma que assumir, e que foi criada para suprir a necessidade dos sistemas jurídicos de um instituto deste tipo – para fins de negócios, destinação de normas e contratos –, mas sem uma forma concreta.

Essa ideia é fundamental para o andamento da pesquisa de Dantas (2015), que passa a dizer que a função social da propriedade é, em suma, um exercício a ser executado pelo titular da propriedade.

No caminho desta mesma ideia, o pesquisador define que esta função social deve ser dividida em dois grupos: das formas de exercício material ou direto e o das formas de exercício indireto.

Nas palavras do próprio Dantas (2015):

“As primeiras se caracterizam pela exploração imediata do bem pelo titular do direito subjetivo que lhe permite fazê-lo de modo exclusivo, seja ele proprietário ou possuidor direto. As segundas formas de exercício dizem respeito ao controle sobre o modo através do qual o exercício direto irá ser operacionalizado por outrem, no que fica ressaltada a existência de um desdobramento dos poderes inerentes ao titular do direito.” (DANTAS, 2015, P. 33-34)

De forma clara, Dantas explica que classificaremos o exercício como material ou direto sempre que o próprio titular do direito subjetivo, qual seja, a propriedade, executar a função social desta.

Do outro lado, o exercício indireto ocorrerá quando a execução desta função social ocorrer pelas mãos de outrem, que recebe poderes para tanto.

A partir dessa ideia, Dantas conclui que a função social da propriedade não está vinculada ao proprietário, e sim, à execução. Conseqüentemente, a função social é cumprida a partir do momento em que temos alguém para executá-la, sendo o detentor do direito subjetivo ou não – e isso só será possível a partir da vontade do proprietário de materializar a referida posse, ou seja, retirá-la do mundo abstrato e torná-la real.

Dessa forma, Dantas (2015) cria a ideia da função social da propriedade como a função social da posse exercida pelo proprietário:

“É lícito então concluir que a função social da propriedade se concretiza pelo exercício, e este se apresenta na forma da posse materializada pelo proprietário. Tal posse pode se apresentar na versão de uma posse direta ou indireta mas, como a posse indireta, mesmo sendo inegavelmente uma forma de exercício, ganha corpo por intermédio de um negócio jurídico, é razoável considerar que a Constituição de 1988 tratou da função social da propriedade como exercício da posse “real e direta” por parte do proprietário, como se pode atestar pela redação dos arts. 182, § 2º, 184 e 186.” (DANTAS, 2015, P. 35)

Ainda, Dantas (2015) continua na sua linha de raciocínio e define que esse seu novo conceito não é um desrespeito, ou não pretende desconsiderar as definições de posse e propriedade que são amplamente utilizadas e são consideradas comuns, e sim, trazer uma ideia complementar aos conceitos:

“Não se deve extrair daí o esfacelamento das linhas que demarcam os conceitos de posse e de propriedade, mas o reconhecimento de que o proprietário materializa a sua condição através da posse e, conseqüentemente, dará corpo à função social que tem que cumprir por meio de um exercício da posse que corresponda às exigências constitucionais em cada caso existentes.” (DANTAS, 2015, P. 35)

A ideia de Dantas, bem explicada e construída na sua pesquisa, complementa perfeitamente o conteúdo necessário para conseguirmos compreender do que se trata a função social da propriedade.

3.5.3 Princípio da Função Social da Propriedade Rural

Uma vez entendido o princípio da função social da propriedade como um todo, passamos a analisar de forma mais minuciosa o princípio da função social da propriedade no âmbito rural, a qual se relaciona com o presente estudo.

Diferentemente do que versam as regras sobre a função social no âmbito geral, quando tratamos das propriedades rurais, vamos aplicar regras e critérios mais específicos, consoante a nossa Carta Magna.

Segundo a definição de Francisco Leite Cabral (1997), o princípio da função social da propriedade rural é “o princípio, que regulamenta, na atividade agrária dos rurícolas, os direitos e obrigações no âmbito social, econômico, trabalhista e ambiental, objetivando a satisfação das necessidades materiais daqueles e o bem-estar da coletividade”.

Na Constituição Federal, encontramos dois artigos que relacionam diretamente com o princípio da função social da propriedade rural, quais sejam, os artigos 184 e 186:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

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

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

O primeiro artigo supracitado fala diretamente sobre a possibilidade de desapropriar a propriedade rural caso esta não cumpra a sua função social – dessa forma, obrigando o proprietário do bem rural a garantir a eficácia e utilidade da destinação deste mesmo bem para a sociedade, sob pena de perda desse bem por meio da desapropriação.

Logo em seguida, a nossa Carta Magna também se manifestou ao elencar as exigências e critérios a serem seguidos para que o imóvel rural cumpra a sua função social – reiterando sobre a possibilidade de desapropriação desse imóvel rural, caso esses critérios não sejam devidamente respeitados.

Dessa feita, o disposto no artigo 184 da Constituição Federal é a consequência do descumprimento do trazido no artigo 186 da mesma legislação.

Vale ressaltar que os critérios expostos no artigo 186 da nossa Carta Magna são baseados nos mesmos critérios dispostos no artigo 2º, § 1º, da Lei n.º 4504/64, mais conhecido como Estatuto da Terra:

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

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

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

Mesmo em ordens diferentes e utilizando redações distintas, ambos os dispositivos legais mencionam o mesmo grupo de critérios a serem seguidos.

Pode-se evidenciar que esses critérios exigem, conforme mencionamos anteriormente, comportamentos positivos do proprietário do imóvel rural, induzindo a preservação e o cultivo. Desta forma, fica claro que a função social seria uma maneira de garantir que o gozo, uso e disposição da propriedade sejam utilizados.

Destaca-se um dos critérios que os artigos possuem em comum, qual seja, a necessidade de manutenção da produtividade em níveis satisfatórios – o que, por lógica, é consequência da atividade laboral.

Segundo Sindy Mayanna Mascarenas de Carvalho (2015), a necessidade de produtividade satisfatória como requisito da função social da propriedade rural é determinar a propriedade desse bem rural como “uma espécie de “posse-trabalho”, onde a propriedade esteja sendo utilizada em prol não só do proprietário mas de toda coletividade”.

Assim, fica clara a ideia de que a propriedade rural deve ter uma destinação laboral, a fim de garantir a produção satisfatória, ajudando a sociedade como um todo, e garantindo que essa “posse-trabalho” esteja presente – o que garante, conseqüentemente, o cumprimento da função social da propriedade rural.

Nos mesmos caminhos, Rafael Augusto de Mendonça Lima (1992) revela seus resultados da seguinte forma:

A legitimação de sua figura, no entanto, está jungida ao cumprimento da função social da propriedade, que, na verdade, é o cumprimento da função social da terra. Não o fazendo, o proprietário se sujeita a diversas sanções, numa escala progressiva, a culminar com a caracterização do imóvel objeto do direito de propriedade como latifúndio, o que o deixa na linha de fogo da desapropriação por interesse social, para finalidade de reforma agrária, transferindo-se a propriedade do mesmo a outrem que tenha mais consciência da verdadeira destinação social do bem. Isto para não se falar da usucapião agrária.

A função social da propriedade, portanto, está ligada à destinação laboral e à produtividade satisfatória, ficando sujeito o proprietário a garantir o cumprimento destas – sob pena de desapropriação do bem rural.

3.6 Conflito entre o Princípio da Supremacia do Interesse Público e o Princípio da Função Social da Propriedade Rural

Há pouco, neste mesmo capítulo, tratamos sobre o princípio da supremacia do interesse público, o qual reiteramos exaustivamente como indispensável para o Estado e para o Poder Público em geral.

Todavia, em momento algum, é dito se a supremacia se sustentaria quando o princípio da supremacia do interesse público enfrentasse algum outro princípio importante para a Administração Pública.

No caso estudado nessa pesquisa, o princípio da supremacia do interesse público, fundamental para o Poder Público, e que garante que o interesse público do Estado e da Administração Pública sempre irá prevalecer sobre quaisquer um dos demais, enfrenta o princípio da função social da propriedade rural, que também é de extrema necessidade, o qual determina que a propriedade rural deve ter uma destinação, deve cumprir um objetivo, ou seja, deve ter uma utilidade para a sociedade a qual ela pertence.

Segundo alguns doutrinadores, toda vez que existirem conflitos entre ambos os princípios, entende-se que a função social da propriedade rural é o instituto que tem a verdadeira supremacia nesse caso, e que deve ser respeitado acima de tudo.

Nilma de Castro Abe (2008) explica claramente que, após o advento da Constituição Federal de 1988, o princípio da função social da propriedade ganhou ainda mais importância e relevância:

Não resta dúvida de que a Constituição Federal de 1988 abraçou o instituto da função social da propriedade, de modo que se pode afirmar que a função social da propriedade possui uma configuração constitucional, embora venha a ser detalhada pela legislação infraconstitucional.

A partir da noção de função social ocorreu a reconfiguração do direito de propriedade na medida em que o uso deve ser exercido a fim de atender não apenas os interesses do proprietário (interesse individual), mas também os interesses coletivos. O não exercício do direito de uso nesses termos pode levar à perda da propriedade pela desapropriação (arts. 182, § 2º, e 184 da CF/88).

Consiste a função social da propriedade no dever de cumprir um destino economicamente útil, produtivo, de maneira a satisfazer às necessidades sociais preenchíveis pela espécie do bem (ou pelo menos não poderá ser utilizada de modo a contraditar esses interesses), de modo que o bem deve cumprir a exata funcionalidade que dele se espera em proveito da coletividade.

É evidente, após a explicação dada, que para a doutrinadora, o objetivo do legislador ao querer garantia do cumprimento da função social da propriedade privada é atingir os interesses coletivos, atingir as necessidades de todos, e funcionar de uma forma satisfatória a toda a sociedade.

Graças a esse embasamento, o entendimento segundo a doutrinadora é de que, acima de tudo, esse princípio deve ser respeitado.

Inclusive, essa também foi a linha de pensamento utilizada pelos legisladores no momento da redação do Novo Código Civil de 2002, segundo Cristiane de Souza Reis (2008), que dita que:

O Novo Código Civil passou a afirmar a supremacia do princípio da função social da propriedade em detrimento de convenções quaisquer. Verifica-se mesmo uma intervenção estatal no direito subjetivo do proprietário e do contratante, visto a preponderância do interesse social. É o princípio da heteronomia da vontade que se entende como limitador da autonomia da vontade. (...) E mais. Comete ato ilícito, por força do artigo 187 do Novo Código Civil, quem não cumprir a função social da propriedade que detém.

(...)

A função social da propriedade se traduzia em uma tarefa, um dever imposto ao proprietário, e não mais um direito subjetivo do mesmo. Entretanto, o termo se flexibilizou, tendo um caráter reformulador do direito subjetivo do proprietário. Cumprir a função social da propriedade é não prejudicar os interesses da coletividade; é não ver atendido somente os interesses do seu titular.

Assim, segundo a jurista, em todos os casos, deve a função social da propriedade rural ser levada em consideração, ao elencar que, além deste princípio ser protegido e reafirmado pelo Novo Código Civil de 2002, o mesmo se traduz em um dever a ser cumprido pelo proprietário do bem rural, que tem a obrigação de dar utilidade e eficácia a esse bem, a fim de garantir que os interesses da coletividade sejam cumpridos – sob pena de desapropriação desse bem.

Levando tudo isso em consideração, a referida seção da doutrina reafirma a prevalência do princípio da função social da propriedade rural.

Ainda, ao falarmos das hipóteses de conflito entre o princípio da supremacia do interesse público e os direitos fundamentais à propriedade rural (nos quais podemos incluir a função social da propriedade rural), temos uma discussão interessante.

Pedro Accioly de Sá Peixoto Neto (2014) afirma:

“A propriedade privada é um dos sustentáculos do modelo capitalista, integrando a base econômica e jurídica do direito brasileira, sendo sua intervenção uma exceção e não uma regra, ou seja, somente em determinadas hipóteses é que o Estado poderá intervir no domínio particular. Essa máxima dos modelos jurídicos, fundados na valorização do trabalho e da livre iniciativa opção expressa do constituinte originário nos termos do art. 1º, IV da Magna Carta de 1988 é determinante para demonstrar o status diferenciado dos valores jurídicos que estão diretamente relacionados a esses fundamentos.” (PEIXOTO NETO, 2014, P. 1314-1315)

O pesquisador defende que, a partir da Constituição Federal de 1988, entende-se que o domínio particular e os direitos relacionados a este possuem uma posição diferenciada e destacada no nosso ordenamento jurídico – e que, por isso, a intervenção do Estado, mesmo que este esteja utilizando o pressuposto da supremacia do interesse público, deve ser somente uma exceção.

Falando mais especificamente da propriedade rural, Peixoto Neto (2014) aprofunda nessa ideia ainda mais:

“Tal excepcionalidade, de natureza intervencionista, decorre do fato que, a propriedade rural por ser um direito fundamental, como fica bem claro por força do art. 5º, XXII da CF de 1988, num título reservado por opção do constituinte originário como direitos e garantias fundamentais (Título II), adquire características especiais de um status jurídico diferenciado dentro do ordenamento. Pois, vale a ressalva de que esses: “[...] são direitos subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), garantidos por normas de nível constitucional que limitam o exercício do poder estatal” (DIMOULIS, 2006, P. 72)”. (PEIXOTO NETO, 2014, P. 1315)

O pesquisador dita que a propriedade rural é um direito fundamental, e que por isso ela possui a supracitada posição diferenciada no nosso ordenamento jurídico.

Peixoto Neto (2014) fala, ainda, sobre uma possível harmonização das regras aplicáveis a esses casos:

“Além disso, é de se notar que a capacidade intervencionista do Estado, quando se encontra diante de certos direitos fundamentais, pode adquirir certas particularidades que decorrem da própria natureza do direito, que será harmonizado com os interesses da coletividade no plano intervencionista

estatal sobre a propriedade privada. Nessa linha vale considerar que, segundo parte da doutrina, dentro dos direitos fundamentais pode-se encontrar os de status negativus também conhecidos por direitos de defesa, o que: [...] permitem aos indivíduos defender-se contra uma possível atuação do Estado. Aqui E (esfera do Estado) não deve interferir em I (esfera do indivíduo). Esses direitos protegem a liberdade do indivíduo, limitando as possibilidades de atuação estatal (proibição de agir ou “competência negativa”). Esses direitos foram proclamados já nas primeiras Declarações do século XVIII. Correspondem à concepção liberal que deseja limitar o poder estatal para preservar a liberdade pessoal que inclui a atuação econômica e o usufruto da propriedade. A possibilidade de repelir interferências estatais indicada pelo termo “direito de defesa”.” (PEIXOTO NETO, 2014, P. 1316)

Peixoto Neto também fala, em certo ponto, sobre a análise do caso concreto e a identificação das suas peculiaridades, para conhecimento do Poder Público e para auxílio na relativização das regras aplicáveis, ao dizer que:

“Igualmente, as peculiaridades do caso concreto devem ser consideradas, para evitar que a proteção da propriedade rural, conferida pelo ordenamento jurídico, não consiga efetivar um âmbito de tutela necessário para garantir uma segurança jurídica adequada para fomentar as atividades típicas agrárias e sua conformação à realidade no meio rural e das atividades empresariais.” (PEIXOTO NETO, 2014, P. 1317)

Com a explicação utilizada, podemos entender que, segundo o jurista, a função social da propriedade rural, que entendemos como um dos direitos da propriedade rural, possui um status diferenciado no nosso ordenamento – e assim, quando em confronto com a supremacia do interesse público, deve ser tratada como a regra, e sobre àquela deve prevalecer.

4 ANÁLISE DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL SOBRE A POSSE DE PARTICULARES SOBRE BENS PÚBLICOS

Uma vez vencida a análise dos conceitos mais relevantes para a presente pesquisa, quais sejam, de bem público dominical, da inalienabilidade dos bens públicos, e dos princípios da supremacia do interesse público e da função social da propriedade rural, bem como passada a análise do confronto entre esses dois princípios supramencionados, é hora de analisar, de fato, a aplicabilidade de todos esses conceitos no caso trazido pela nossa pesquisa, qual seja, a possibilidade de posse de particulares sobre bens públicos dominicais localizados em zonas rurais.

Nesse capítulo, faremos uma análise doutrinária sobre como os pesquisadores jurídicos veem a possibilidade da posse de particulares sobre bens públicos – passando, inclusive, pela evolução temporal de como as leis que versam sobre o assunto tratavam esse tipo de posse, e como elas tratam atualmente.

Além disso, faremos uma análise jurisprudencial, de como os Tribunais optam por decidir quando se deparam com casos similares.

Dessa feita, o presente capítulo fará, de uma forma conclusiva, uma união de toda a pesquisa feita até aqui, a fim de trazer toda a teoria ao caso concreto, juntamente a uma análise doutrinária complementar, e uma final análise jurisprudencial sobre o exposto.

4.1 Análise da Evolução Temporal das Leis Sobre a Posse de Particulares Sobre Bens Públicos

Primeiramente, vale analisar como a posse de particulares sobre bens públicos era vista anteriormente, e como aconteceu a evolução do panorama desse tipo de posse no nosso ordenamento jurídico.

Newton Rodrigues Miranda (2011) trata indiretamente sobre o assunto ao falar das terras devolutas, que, por não terem destinação de uso comum da sociedade ou destinação especial, são consideradas como bens públicos dominicais.

Miranda define isso exaustivamente:

“Conforme visto supra, as terras devolutas podem ser conceituadas por exclusão: aquelas sobre as quais não há título dominial particular e que ainda não se encontram discriminadas dentro da titularidade dos Estados ou da União.

Destarte, não podem ser concebidas como bens de uso comum do povo (art. 99, I, do Código Civil), cujo uso é necessário por todos os seres vivos (ar, cursos d'água, mares), ou cuja destinação é unicamente comunitária e de uso intermitente (ruas, praças). Tampouco são bens de uso especial (art. 99, II, do Código Civil), cujo uso se dá para sediar as atividades da Administração Pública, abertos ao público, mas com afetação especial. Resta-lhes portanto, a rubrica de bens dominicais, pois fazem parte do patrimônio estatal, sem contudo serem de fruição geral ou estarem afetados a atividades especificamente administrativas.” (MIRANDA, 2011, P. 172)

Na sua explicação, ficam evidentes os critérios adotados para a classificação das terras devolutas como bens públicos dominicais, uma vez que, sem a utilização necessária para todos os seres vivos ou a utilização comunitária e ininterrupta (que as classificaria como bens públicos de uso comum), bem como sem a utilização para abrigar atividades da Administração Pública (que as colocaria como bens públicos de uso especial), somente resta a classificação dessas terras como bens públicos dominicais.

Marçal Justen Filho (2010), ao tratar da mesma classificação, entende o assunto da seguinte forma:

“Não é correto supor que os bens dominicais são aqueles não utilizados por fim estatal algum. Até é possível que alguns bens dominicais sejam mantidos no patrimônio estatal sem utilização definida. Mas a categoria dos bens dominicais abrange, de modo específico, aqueles bens explorados economicamente para a obtenção de resultados econômicos, desvinculados do desempenho de função governativa ou de prestação de serviço público.

As terras devolutas atualmente existentes são subordinadas ao regime de bens dominicais. O enquadramento do bem em outra categoria conduz à eliminação da qualificação como terra devoluta. Assim, se for implantado um prédio público sobre uma dita terra devoluta, o resultado será o surgimento de um bem público de uso especial.” (JUSTEN FILHO, 2010, P. 1100-1101)

Segundo a ideia de Justen Filho, não é a mera falta de utilização ou destinação que classifica as terras devolutas como bens públicos dominicais, e sim, a falta de classificação destas nos critérios supracitados por Miranda, quais sejam, a função governativa ou a prestação de serviços públicos.

Uma vez suficientemente explicada a ideia sobre as terras devolutas, Miranda (2011) explica como a posse dessa espécie de terras era vista como ilegal, consoante a Lei de Terras de 1950. Na sua explicação, Miranda cita que:

“É sintomático que o art. 2º da Lei de Terras de 1850 proibisse qualquer particular de esbulhar as terras devolutas imperiais: concedida a anistia quanto às ocupações irregulares anteriores à Lei, estabelecia-se, logo em seguida, que a eventual posse nova, que viesse a ser exercida sobre bem público (terra devoluta) seria ilegítima e passível de despejo.” (MIRANDA, 2011, P. 170)

Na fala do pesquisador, ele cita que, à época, havia a certeza de que a posse sobre terras devolutas seria considerada ilegítima, e de que o despejo ocorreria. Dessa forma, fica claro como a posse sobre bens públicos não era bem quista pelas nossas legislações.

Todavia, o próprio Miranda (2011) mostra que, com o passar do tempo, ocorreu uma mudança consideravelmente relevante na forma como passamos a ver a posse sobre bens públicos:

“Entretanto, no tratamento posterior desses bens pelas leis pátrias, percebe-se que de posse ilegal (há a externalização do domínio de facto, mas, de direito, não se pode possuir o bem público ou dele se apropriar por usucapião) aos poucos vai sendo relativizada, até a chegada de verdadeiros instrumentos saneadores: a posse, que se inicia irregular, desde que atingidos certos requisitos, pode se conformar à legalidade. Não apenas isso, mas também passou-se a reconhecer por legítimo o direito de posse através de títulos concedidos pelo Estado. Trata-se de verdadeiros direitos reais, transmissíveis ou não.” (MIRANDA, 2011, p. 170)

Miranda mostra que, após anos de análises vinculadas à Lei das Terras de 1850, finalmente houveram consideráveis mudanças na forma como a posse sobre terras devolutas era vista e tratada.

Primeiramente, a posse irregular pode se transformar em regular e legítima, caso esta cumpra requisitos legais previamente definidos – claramente considerando, a partir desse momento, elementos como a função social da propriedade, exaustivamente mencionada anteriormente no presente estudo.

Além disso, conseguimos notar o reconhecimento de direitos de posse sobre bens públicos que são transmitidos por concessão do Estado – uma grande vitória para o instituto, em geral.

Miranda (2011) evidencia ainda mais essa evolução ao elaborar uma linha do tempo de eventos relevantes para a valorização da posse sobre bens públicos:

“Em resumo esquemático, sem pretensão de esgotar o tema, enumera-se os instrumentos legais concernentes à aquisição de posse (e sobre sua proteção jurídica) na legislação nacional:

i) sabe-se que houve a legitimação de posse de posseiros por ocupação primária (art. 5º) e revalidação das sesmarias e outras concessões (art.4º) por meio da Lei nº 601/1850. Nos termos da Lei, uma vez emitido o título de posse poderia haver hipoteca ou alienação do título de posse (art.11);

ii) durante a República Velha, de titularidade de terras devolutas (art. 64 da Constituição de 1891), vários Estados editaram leis prevendo legitimações de posse e forma de ocupação de suas terras, com as respectivas disposições sobre eventual transferência do título;

iii) houve concessão precária de terras públicas (mediante autorização) sob a égide do Decreto-Lei 1.164/39, cujo título podia ser transmitido onerosa ou gratuitamente (art. 5º). Ao longo dos anos outras concessões similares podem ter sido feitas no âmbito da União e eventualmente escapam à presente análise. É preciso sempre verificar se a Lei que autoriza a concessão, no caso concreto, prevê a transferência ou não do título;

iv) o Decreto-Lei nº 9.760/4640 traz também possibilidades de direitos reais sobre imóveis da União na faixa de fronteira como os arts. 164 et seq. que tratam da legitimação da posse já existente e o art. 106 que traz a figura do aforamento. O Decreto continua em vigor;

v) o Estatuto da Terra, em seu art. 99, traz a possibilidade de legitimação de posse das terras devolutas da União ocupadas utilmente. Em seu art. 98 contemplou usucapião especial, pro labore, não recepcionada pela Constituição de 1988;

vi) em 1976, com a edição da Lei nº 6.383, abriu-se a possibilidade de legitimar a posse exercida sobre terras devolutas da União, por meio de Licença de Ocupação, sendo o título intransferível (art. 20, §3º). A esses posseiros é facultada a aquisição preferencial por compra das terras ocupadas (art. 29, §2º). A Lei continua em vigor;

vii) em 1981, com a Lei nº 6.969, abriu-se a possibilidade de usucapir terras públicas de quaisquer entes federados (legislação civil), desde que preenchidos os requisitos da Lei. Não havendo limitações quanto ao uso e domínio do bem usucapido, admite-se que ocorra posterior alienação;

viii) particularmente em Minas Gerais, a Lei nº 11.020/1993 trouxe a possibilidade de legitimação de posse e de concessão de direito real de uso das terras devolutas estaduais, atendidos os requisitos legais (arts. 20 a 22). Os títulos de posse são intransferíveis e inegociáveis. Pode ter havido concessões sob a égide de leis anteriores como a de nº 6.177/73 ou a Lei estadual nº 9.681/88.” (MIRANDA, 2011, p. 170-172)

É evidente como, por todo o Brasil, e em vários momentos da história e do nosso ordenamento jurídico, novas medidas e novos pontos de vista foram tomados e utilizados para trazer novas leis, novas análises e novos entendimentos sobre o tema, desde a original Lei das Terras de 1850 até os tempos atuais.

Após essa análise extensiva, o próprio Miranda (2011) finaliza essa ideia com as seguintes palavras: “Conclui-se assim, que a depender da esfera administrativa a que pertençam as terras devolutas, será cabível a proteção da posse (convertida de ilegal para legal), ao ser instituído direito real sobre o bem, desde que atendidos os requisitos trazidos pela Lei.” (MIRANDA, 2011, p. 172)

Com toda essa mudança, podemos notar como a posse de particulares sobre bens públicos, nos dias recentes, é muito mais bem vista e considerada, em muitos casos, legal e legítima, do que era anteriormente, nos deixando concluir aqui que de fato houve uma evolução no entendimento legal sobre o assunto.

4.2 Análise Jurisprudencial do Posicionamento dos Tribunais Superiores quanto à Posse de Particulares sobre Bens Públicos

No tópico anterior, foi explicitada a evolução do tratamento legal no nosso ordenamento jurídico para a posse de particulares sobre bens públicos.

Todavia, para o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o entendimento é diferente do exposto nesse referido tópico.

Os primeiros casos analisados pelos STJ nesse sentido foram no ano de 2004, quais sejam, o REsp 540.806 – DF e o REsp 146.367 – DF. Em cada um desses dois recursos, os ministros do STJ se manifestaram de forma diferente e oposta – assim, já demonstravam entendimentos considerados controversos sobre o tema da posse de particulares sobre bens públicos.

A ementa do REsp 146.367 – DF, que é oposta a essa possibilidade aqui discutida, elenca o seguinte:

“INTERDITO PROIBITÓRIO. OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA, PERTENCENTE À “COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA TERRACAP”. INADMISSIBILIDADE DA PROTEÇÃO POSSESSÓRIA NO CASO. A ocupação de bem público, ainda que dominical, não passa de mera detenção, caso em que se afigura inadmissível o pleito de proteção

possessória contra o órgão público. Não induzem posse os atos de mera tolerância (art. 497 do CC/1916).”

Decisões como essa, que não reconheciam a possibilidade de posse de particular sobre bens públicos, eram embasadas na Teoria de Ihering, que dita que posse e propriedade caminham lado a lado sempre, e que a impossibilidade de um indivíduo de ser proprietário também o impede de ter a posse do bem – caracterizando mera detenção.

De outra forma, o REsp 540.806 – DF admitiu a possibilidade aqui trabalhada.

Nesse referido REsp, a matéria versava sobre a pretensão da empresa pública TERRACAP de inviabilizar a propositura de ações possessórias pelos particulares que ocupavam seus terrenos, os quais eram classificados como bens públicos dominicais, sob a alegação de que era impossível existir a posse de particulares sobre bens públicos – a matéria exaustivamente discutida aqui.

A decisão dada no caso negou provimento ao recurso da empresa pública, e ainda, reconheceu a possibilidade da posse ser concedida ao particular que se encontrava no bem público dominical.

A decisão do referido REsp teve a seguinte redação:

“Pergunta-se, então: a condição de senhora da área pública garante à TERRACAP a posse? A resposta é negativa na medida em que domínio não concede posse a nenhum senhor. Surge, então, a segunda indagação: pode-se adquirir posse de terra pública? A resposta é positiva, porque se garante a relação fática que se pode obter pelo tempo, garantindo-se o possuidor com as normas formas de defesa, inclusive uso dos interditos. Só não se pode outorgar o direito de usucapir, porque não há prescrição em relação aos bens públicos.”

Dessa forma, o REsp supramencionado vai de encontro ao entendimento de que a posse de particular é vedada, e claramente defende a possibilidade de concessão da posse de bem público ao particular.

Vários outros casos sobre o assunto mostram ideias divergentes dentro do Tribunal.

O REsp 489.732 - DF, outro recurso julgado no STJ, solicitava reforma da decisão da 5ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios que julgou improcedente o recurso da TERRACAP – recorrente do REsp –, objetivando a manutenção da decisão da 6ª Vara da Fazenda Pública que determinou que a Empresa Pública se abstinhasse de promover a demolição das acessões erigidas pelos particulares.

Nessa decisão, o Ministro Relator Barros Monteiro, acompanhado por toda a 4ª Turma do STJ, decidiu que os mecanismos de defesa da posse não poderiam ser utilizados, pois, em

sua opinião, a ocupação de bens públicos por particulares sempre é mera detenção, reformando a decisão de 2º grau, como se extrai de seu voto:

“Se assim é, ou seja, cuidando-se no caso de bem público integrado ao patrimônio imobiliário do Distrito Federal e administrado pela ré, o imóvel em tela não é passível de apossamento por particular, tampouco de usucapião (Súmula. 340-STF). Em verdade, o autor não tem a posse do terreno, mas a mera detenção decorrente da tolerância ou permissão do Poder Público.”

A fundamentação é de que os particulares, que estão no bem, estão exercendo somente a detenção deste, mas como supramencionado, a análise de posse de bens públicos pelos particulares não é realizada imediatamente e genericamente, e sim, analisando cada caso concreto, e sendo assim, é possível de ser conhecida para os casos dos bens públicos dominicais. Se for aplicável, o argumento deixará de ser válido.

Os mesmos argumentos do recurso de 2004 foram utilizados no REsp 945.055 – DF, de 2009, sem contar a inexistência de vantagens para a Administração ao receber benfeitorias, tendo que demolí-las com recursos próprios:

“9. Finalmente, a indenização por benfeitorias ou acessões, ainda que fosse admitida no caso de áreas públicas, pressupõe vantagem, advinda dessas intervenções, para o proprietário (no caso, o Distrito Federal). Não é o que ocorre em caso de ocupação de áreas públicas. 10. Como regra, esses imóveis são construídos ao arpejo da legislação ambiental e urbanística, o que impõe ao Poder Público o dever de demolição ou, no mínimo, regularização. Seria incoerente impor à Administração a obrigação de indenizar por imóveis irregularmente construídos que, além de não terem utilidade para o Poder Público, ensejarão dispêndio de recursos do Erário para sua demolição.”

O argumento utilizado é inválido, uma vez que a análise não respeitou os critérios objetivos dos tipos de benfeitoria e, além do mais, os ganhos à Administração advindos das benfeitorias é uma análise subjetiva, estando impedido o Poder Público de atuar como particular.

A Administração Pública precisa considerar a função social da posse para fins de moradia, o caráter fundamental do direito à moradia e a inércia do Estado, os quais são fatores imprescindíveis para o apossamento indevido do particular. Não ocorreu qualquer tipo de análise e discussão a respeito do uso do imóvel para os fins sociais, nem sobre a função social que aquele imóvel exercia.

Outra decisão dada pelo STJ no REsp 841.905 – DF, de 2011, merece ser mencionada aqui. Esta decisão foi pioneira ao tratar da possibilidade de indenização pelas benfeitorias e do direito de retenção, caso provada a boa-fé. Tal recurso também considerou que a posse de bens públicos era um tema com bastante divergência, consoante o voto vencedor, o qual foi seguido de forma unânime pela Quarta Turma do STJ, em um pequeno trecho do seu inteiro teor:

“Apesar de grande divergência sobre o assunto, significativa corrente jurisprudencial, à qual me filiei recentemente, espousa o entendimento de que, se o bem público insere-se na categoria dos dominicais, ele é passível de posse pelo particular, persistindo a inexistência de posse apenas quanto aos bens de uso comum do povo e de uso especial.

Dessa forma, sendo possível a posse de bens públicos dominicais, entendo que, uma vez provada a boa-fé, cabível a indenização pelas benfeitorias erigidas no imóvel.”

Em mais um caso concreto, o REsp 1.296.964 – DF, de 2016, demonstrou grande evolução no pensamento e nas diretrizes do STJ. Neste caso concreto, entendeu o Ministro Relator que, sempre que tratarmos dos bens públicos dominicais, será permitido o pedido judicial de proteção possessória contra qualquer outro particular – sendo este um dos efeitos da posse.

Vale falar, ainda, que o pedido não desapropria o Estado do bem, mas reconhece a posse do particular e sua autonomia em relação à propriedade do Estado – dessa forma, garantindo a função social da propriedade e respeitando valores constitucionais tais como a dignidade da pessoa humana, o direito à moradia e o aproveitamento do solo.

Segue trecho retirado das informações diretamente do site do STJ em notícia publicada oficialmente:

O relator do caso na Quarta Turma, ministro Luis Felipe Salomão, esclareceu inicialmente que, segundo o artigo 1.196 do Código Civil, considera-se possuidor aquele que tem de fato o exercício, de forma plena ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.

Salomão também lembrou a importância de diferenciar os casos em que pessoas invadem imóvel público e posteriormente almejam proteção possessória e os litígios em que, como no recurso analisado, são levantadas questões possessórias entre particulares por imóvel situado em terras públicas.

O ministro destacou que as turmas de direito privado do STJ costumavam caracterizar o ocupante de bem público como mero detentor do imóvel, sem legitimidade para pleitear proteção possessória ou indenização por benfeitorias realizadas.

Todavia, Salomão enfatizou a recente evolução de posicionamento dos colegiados do tribunal no sentido de que, dependendo do caso, é possível a discussão possessória em bens dessa natureza por particulares, “devendo a questão ser interpretada à luz da nova realidade social”.

A evolução de entendimento leva em conta o conceito de bens públicos dominicais, definidos pelo Código Civil como aqueles que, apesar de fazerem parte do acervo estatal, encontram-se desafetados, sem destinação especial e sem finalidade pública. Em imóveis desse tipo, o particular exerce poder fático sobre o bem e lhe garante sua função social, podendo propor interditos possessórios contra terceiros que venham a ameaçar ou violar sua posse.

Assim, após a análise desses julgados trazidos de 2004 até 2016, todos versando sobre a possibilidade de proteção possessória de particulares em bens públicos dominicais, conseguimos evidenciar uma enorme e significativa mudança de pensamento e evolução de ideias, e a grande possibilidade de aplicação de institutos do Direito Civil em concordância com os princípios Constitucionais de nossa atual Carta Magna, o que conseqüentemente possibilitou o reconhecimento da posse de bens públicos, dentro dos seus efeitos, e, de forma mais clara, a possibilidade de indenização aos particulares e ao uso do direito de retenção por benfeitorias, levando em conta que, uma vez possibilitada a posse, estarão condicionados apenas à prova de boa-fé.

Nas primeiras decisões, até a de 2016, percebemos com clareza uma falta de preocupação, um desleixo, dos julgadores em questionar a ordem infraconstitucional sob a ótica constitucional, os quais não conseguiram solucionar os problemas da teoria de Ihering caso levemos “ao pé da letra”.

Rodrigo Ferreira Santos (2013) cita que um dos problemas que complica o uso da Teoria de Ihering é que “falta o elemento negativo que rebaixa o poder fático do particular sobre o bem público à condição de detenção.” (SANTOS, 2013, P. 45)

Santos continua a falar da existência desse “elemento negativo que rebaixe a posse do particular à categoria de detenção. Todavia, não cabe tratar o tema em termos genéricos como essa linha de doutrinadores faz.” (SANTOS, 2013, P. 45)

Portanto, segundo o pesquisador, o elemento negativo, capaz de transformar a posse do particular em detenção, de fato existe, mas é frequentemente tratado e aplicado de forma

genérica pelos doutrinadores – o que é equivocado.

No mesmo sentido, Bárbara Araújo (2010) relaciona o conceito de *corpus*, que Ihering defende, diretamente à aparência de propriedade. Dessa forma, para a autora, quando Ihering defende que a posse nos casos em que não seja possível exercer o direito de propriedade é inadmissível, ele não deixou de excluir, na sua tese, os bens públicos. Afinal, segundo Araújo, os bens públicos são propriedade do Poder Público, e é convencionalmente a hipótese da posse de tais bens pela Administração Pública, mas também por particulares autorizados pelo ente proprietário do bem.

Além disso, também não supervisionaram a análise da complexidade e diversidade dos bens públicos dominicais, especialmente tratando da sua função financeira, que sob condição alguma poderia se sobrepor aos direitos e garantias fundamentais, como a dignidade da pessoa humana e o direito à moradia.

Em outubro de 2016, o STJ vai além e quebra mais paradigmas, finalmente utilizando a Constituição como embasamento a ser utilizado para interpretar e ordenar as nossas legislações a nível infraconstitucional.

Consequentemente, isso nos fez entender que os bens públicos dominicais são passíveis de posse por particulares, e que os seus direitos e efeitos que advêm da possibilidade do exercício da posse são o norte para a aplicação dos institutos do Direito Civil, sendo estes suficientes quando tratarmos de indenizações por benfeitorias e direito de retenção, caso demonstrada suficientemente a boa-fé.

5 CONCLUSÃO

Na presente pesquisa, conseguimos evidenciar que os bens dominicais rurais, nos quais incluímos as terras devolutas, dentre outras, são abrangentes no território brasileiro, ou seja, podemos encontrá-los em grande quantidade.

Tais bens são propriedade do Estado, mas não possuem nenhuma destinação comum ou específica para a sociedade ou para o Poder Público – em outras palavras, não possuem qualquer utilidade.

Por conta disso, esses bens entram em conflito direto com o princípio da função social da propriedade rural, que preceitua que a propriedade rural deve ter uma destinação, um objetivo que seja útil e produtivo à sociedade a qual ela pertence.

Em uma análise extensa, evidenciamos que essa função social da propriedade rural é nada mais do que a função social da posse rural exercida pelo proprietário, que é quando o proprietário do bem, sendo o possuidor direto ou não, garante que esse bem esteja tendo a destinação e a utilidade supramencionada, seja por executar pessoalmente a destinação desse bem, seja por garantir os meios para que terceiros a executem.

Considerando isso, podemos entender que os bens dominicais rurais, sem destinação na sociedade, não cumprem a referida função social da propriedade rural. Por isso, tornam-se objetos de ações judiciais pelo direito de posse do bem, como havíamos previamente mencionado.

Estas ações são travadas entre particulares, que ocupam e dão destinação às terras conforme dita o princípio da função social da propriedade rural, e entre o Estado, que é o proprietário e, ao contrário do que diz o conceito da “posse executada pelo proprietário” que mencionamos anteriormente, não garante nenhum meio e nenhum recurso para que esses bens recebam destinação.

Por essa linha de raciocínio, muitos indiscutivelmente votariam por conceder o direito de posse do bem ao particular, que dá a destinação devida ao bem, de acordo com o princípio supracitado.

Todavia, existem obstáculos para a continuidade dessa ideia, quais sejam, outros institutos legais: a indisponibilidade dos bens públicos e o princípio da supremacia do interesse público.

O primeiro diz que os bens públicos, de propriedade do Estado, não podem ser alienados, ou seja, desapropriados do Poder Público, e não podem passar para a titularidade de um particular.

A regra diz que o único caso onde isso será viável será se o bem for dominical (o que, à primeira vista, dá uma luz e nos leva a acreditar que é mais uma ajuda do que um obstáculo, e que solucionará nossa problemática).

Todavia, há uma exceção a esta regra, que dita que as terras devolutas, mesmo sendo dominicais, não podem passar por esse procedimento de desapropriação e troca de titularidade supramencionado.

Junto a esse instituto, temos o princípio da supremacia do interesse público, que preceitua que o interesse público sempre prevalecerá sobre o interesse privado, quando ambos entrarem em conflito.

A ideia parte do pressuposto de que o Poder Público age em nome da sociedade, e pelos interesses da sociedade como um todo, sendo mais importante e relevante do que os interesses particulares.

É evidente a existência de conflito aqui, especialmente entre os princípios da função social da propriedade rural e da supremacia do interesse público.

No caso discutido, o primeiro princípio claramente defende os interesses particulares, ao favorecer bem mais o particular, mas possui fundamentos coerentes, ao lutar mais amplamente para garantir, de fato, a utilização e destinação devidas das propriedades.

Enquanto isso, o segundo princípio protege a Administração Pública e os seus interesses, e por consequência, os interesses da sociedade, mas se preocupa mais com a manutenção da posse nas mãos do Poder Público do que com a produtividade das propriedades que detém.

Tal discussão se estende por anos no nosso ordenamento jurídico, desde entendimentos antigos sobre a inviabilidade da desapropriação dos bens públicos e a posse destes por particulares, até a criação de possibilidades para essas hipóteses, e até a redação de novas legislações embasadas nesta linha de raciocínio.

O debate chegou até o Superior Tribunal de Justiça (STJ), que enfrentou vários casos concretos onde a discussão sobre o tema – e decidiu seguindo inúmeras linhas de raciocínio, ora favorecendo a função social da propriedade rural, ora favorecendo a supremacia do interesse público.

Mas, ao analisarmos a maioria dos casos, observamos que o STJ recentemente vem favorecendo a função social da propriedade rural bem mais do que o oposto, ao considerar principalmente os direitos e garantias fundamentais, como a dignidade da pessoa humana e o direito à moradia, que devem ser mais valorizados do que qualquer tipo de interesse.

Mas também, é importante destacar que, considerando os outros casos onde o STJ

decidiu a favor do princípio da supremacia do interesse público, esse ainda não é um pensamento unânime do Tribunal.

Ao notarmos essa variação de pensamento do STJ no que tange à decisão de qual linha de pensamento adotar, notamos muitas similaridades com as linhas de pensamento de autores como Pedro Accioly de Sá Peixoto Neto (2014), que exaustivamente defende a harmonização e o balanceamento das duas teorias como o caminho ideal para solucionar os conflitos supervenientes.

Dessa forma, podemos concluir que, apesar do STJ vir defendendo mais amplamente a aplicabilidade do princípio da função social da propriedade rural em prol do princípio da supremacia do interesse público, é imprescindível a análise dos casos concretos, para resolver e definir contendas que versem sobre a possibilidade da posse de particulares sobre bens públicos dominicais, sempre lembrando de respeitar os direitos fundamentais, acima de tudo.

REFERÊNCIAS

- ABE, Nilma de Castro. **Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública**, 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/34731>>. Acesso em: 29 mai. 2019.
- ARAÚJO, Bárbara Almeida. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 de mai. 2019.
- _____. **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/14504.htm>. Acesso em: 27 de mai. 2019.
- _____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 27 de mai. 2019.
- _____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em: 27 de mai. 2019.
- CABRAL, Francisco Leite. **A função social do imóvel rural: princípio e aplicabilidade no Brasil**. Dissertação de mestrado – UFG. Goiânia, 1997.
- CARVALHO, Sindy Mayanna Mascarenhas de. **Princípio da função social da propriedade rural**, 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/37367/principio-da-funcao-social-da-propriedade-rural>>. Acesso em: 27 de mai. 2019.
- CASSEPP, Alexandre Azambuja. **Características peculiares aos bens públicos**, 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.45841&seo=1>>. Acesso em: 27 de mai. 2019.
- COSTA, Cássia Celina Paulo Moreira da. **A constitucionalização do direito de propriedade privada**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.
- CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Terras devolutas nas constituições republicanas**. 2015. Disponível em: <<https://www.brasiljuridico.com.br/artigos/terras-devolutas-nas-constituicoes-republicanas>>. Acesso em: 28/05/2019.
- DANTAS, Marcus Eduardo de Carvalho. **Da função social da propriedade à função social da posse exercida pelo proprietário: Uma proposta de releitura do princípio constitucional**. DF: Revista de Informação Legislativa, 2015.

DIMOULIS, Dimitri. **Elementos e problemas da dogmática dos direitos fundamentais**. In: Jurisdição e direitos fundamentais. SARLET, Ingo Wolfgang (org.). V. 1, Porto Alegre: Escola Superior da Magistratura: Livraria do Advogado, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Gen/Forense, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. **Direito agrário**. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MARTINS, Rafael. **Inalienabilidade dos Bens Públicos**, 2019. Disponível em: <<https://descomplica.com.br/tudo-sobre-concursos/inalienabilidade-dos-bens-publicos/>>. Acesso em: 27 de mai. 2019.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MIRANDA, Newton Rodrigues. **Breve histórico da questão das terras devolutas no Brasil e dos instrumentos legais de posse sobre esses bens**. Belo Horizonte: Revista do CAAP, 2011.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**. 29. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

NINO, Carlos Santiago. **Introdução à análise do direito**. Tradução de Elza Maria Gasparotto. Revisão técnica de Denise Matos Marino. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

OLIVEIRA, Á. B.; MACIEL, M. L. **Estado da arte das teorias possessórias**. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)*, v. 5, p. 1-14, 2009.

PEIXOTO NETO, Pedro Accioly de Sá. **O direito fundamental à propriedade rural em face da supremacia do interesse público e de sua indisponibilidade**. *Revista Eletrônica Direito e Política*. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI. Itajaí: v.9, 2014.

REIS, Cristiane de Souza. **A função social da propriedade rural e o acesso à terra como respeito à dignidade da pessoa humana**, 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2912>. Acesso em 27 mai. 2019.

REsp nº 146.367 – DF, rel. min. BARROS MONTEIRO, 4ª Turma, j. 14.12.2004.

REsp nº 489.732 – DF, rel. min. BARROS MONTEIRO, 4ª Turma, j. 13.06.2005.

REsp nº 540.806 – DF, rel. mi. ELIANA CALMON, 2ª Turma, j. 01.04.2004.

REsp n.º 841.905 – DF, rel. min. LUIS FELIPE SALOMÃO, 4ª Turma, j. 17.05.2011.

REsp n.º 945.055 – DF, rel. min. HERMAN BENJAMIN, 2ª Turma, j.: 02.06.2009.

REsp n.º 1.296.964 – DF, rel. min. LUIS FELIPE SALOMÃO, 4ª Turma, j. 18.10.2016

RODRIGUES, Silvio. **Curso de Direito Civil brasileiro**. 28. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SANTOS, Rodrigo Ferreira. **A Tutela da Posse dos Imóveis Públicos**. UNICAP, 2013.

VARELA, Laura Beck. **Das propriedades à propriedade: construção de um direito**. In: MARTINS-COSTA, Judith (Org.). **A reconstrução do direito privado**. São Paulo: RT, 2002.