ISSN Impresso 1809-3280 | ISSN Eletrônico 2177-1758
www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas

Revista Direito e Liberdade

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A POSSE DE TERRAS PÚBLICAS RURAIS

THE 1988's FEDERAL CONSTITUTION AND THE POSSESSION OF RURAL PUBLIC LAND

Andreia Macedo Barreto*

RESUMO: No presente trabalho, discute-se a negativa de posse de terras públicas, sustentada nas decisões judiciais e fundamentada na vedação à usucapião rural constitucional. Após estudo das legislações e jurisprudência, constatamos que a Constituição Federal de 1988 condicionou o reconhecimento da posse e aquisição da propriedade de terras públicas à aquiescência e ao ato estatal, restringindo a possibilidade da aquisição por ato exclusivo do particular. Nas ocupações rurais, porém, percebemos que essa restrição não alcança as populações indígenas, quilombolas e populações tradicionais agroextrativistas, nem o pequeno ocupante familiar sem recursos, que foram ressalvados pelo constituinte. Com isso, conclui-se que no ordenamento jurídico brasileiro tem-se a negativa da posse de terras públicas ao lado do reconhecimento da posse, seja esta por ato do Poder Público ou independente dele, de modo que não prospera a premissa de que a vedação à usucapião rural excluiu a posse de terras públicas do nosso ordenamento jurídico.
Palavras-chave: Posse. Terras públicas. Usucapião rural.

ABSTRACT: In this paper we discuss the refusal of public land possession supported in judicial decisions and based on the constitutional prohibition of rural adverse possession. After going over legislation and law cases, we found that our 1988's Federal Constitution conditioned the acknowledgement of public land possession and acquisition to public agreement and a formal act, restricting possibilities of land acquisition by private acts. In rural occupations, however, we realized that those restrictions do not reach indigenous, "quilombolas", agroextractivist communities, neither the small rural families without resources, which were all safeguarded by Constitution. Thus, we conclude that in Brazilian legal system there is a refusal of public land possession besides its recognition whether through Public Power or in spite of it, so that the premise of rural adverse possession excluding public land possession of our legal system does not prevail.
Keywords: Possession. Public land.Rural Adverse Possession.

* Doutora e Mestra pelo Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará – UFPA. Defensora Pública do Estado do Pará. Altamira – Pará – Brasil.

1 INTRODUÇÃO

A análise jurídica da posse e de sua proteção judicial está cercada de polêmica e dificuldades. Dentre os pontos de divergência, temos as terras públicas como objeto da posse. No Brasil, a ocupação de terras públicas, em particular as devolutas, foi historicamente reconhecida como posse, mas no transcorrer dos séculos esse reconhecimento foi sendo questionado e restringido, seja pela previsão normativa ou pelo entendimento doutrinário e jurisprudencial. Atualmente, apesar das controvérsias, há o posicionamento firmado de que não existe posse de terras públicas.

O fundamento dessa negativa é extraído das disposições constitucionais que tratam da vedação à usucapião de terras públicas. Segundo esse entendimento, ficou proibida a posse e seus efeitos, porque o instituto da usucapião, que pressupõe posse, restou proibido com a Constituinte de 1988. São efeitos da posse: os interditos possessórios, o direito de retenção e indenização pelas benfeitorias construídas, bem como a aquisição da propriedade através da usucapião.

Considerando essas premissas, questiona-se sua repercussão no caso das ocupações rurais. Será que a negativa geral da posse de terras públicas não implicaria também negar os territórios étnicos, como a posse das populações indígenas, quilombolas e populações tradicionais agroextrativistas, que se estabelecem sobre terras públicas? E como se dá o tratamento das pequenas ocupações rurais familiares, protegidas constitucionalmente?

Diante dessas indagações, realizou-se o estudo das decisões dos Tribunais Superiores. Nas pesquisas jurisprudenciais, verificou-se o posicionamento dos Tribunais sobre a temática, tais como: do Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunais Regionais Federais da 1ª Região (TRF1), 3ª Região (TRF3), 4ª Região (TRF4); dos Tribunais de Justiças estaduais do Pará (TJ/PA), Minas Gerais (TJ/MG), Rio de Janeiro (TJ/RJ), São Paulo (TJ/SP) e do Distrito Federal e Territórios (TJDFT).

Para a seleção das decisões, elegeram-se alguns critérios. Para a busca, utilizou-se o termo "posse de terras públicas" e "detenção de terras públicas", com os quais se obtiveram, também, algumas decisões que apreciavam

pedido de usucapião. Dos resultados, foram separadas, para análise, as decisões que versavam sobre a ocupação de imóveis rurais, distinguindo as que discutiam a ocupação vinculada à aquiescência estatal. A partir desses critérios, em alguns Tribunais, o número de decisões estudadas foi maior que outros, como no caso do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e do Superior Tribunal de Justiça.

Paralelamente, foram estudadas as legislações agrárias que tratam da ocupação de terras públicas, desde o período colonial brasileiro até as recentes normas que versam sobre a regularização dessa ocupação na Região Amazônica. Nessa análise, percebe-se que a Constituição Federal de 1988 constituiu marco jurídico importante na formulação de diretrizes para ocupação de terras públicas. Por essa razão, dispensaram-se os aspectos históricos e partiu-se das disposições do texto constitucional vigente.

Nesse propósito, questiona-se a concepção de negativa possessória firmada nas decisões dos tribunais, sobretudo diante da diversidade étnica e fundiária. A finalidade foi refletir o campo de abrangência desse entendimento, bem como constatar se no ordenamento jurídico brasileiro há posse de terras públicas, tendo como base interpretativa o texto constitucional de 1988.

2 VEDAÇÃO À POSSE AGRÁRIA DE TERRAS PÚBLICAS POR ATO EXCLUSIVO DO PARTICULAR

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tratou da propriedade urbana e rural, pública e privada, estabelecendo diretrizes que passaram a guiar as normas infraconstitucionais, muitas editadas antes de sua promulgação. Embora a propriedade esteja definida na legislação civil, é certo que essa garantia constitucional abrange não apenas os bens imóveis e móveis, mas outros valores (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 426), como o direito fundamental à moradia, à dignidade humana e à valorização do trabalho, presentes no texto constitucional.

Considerando as premissas constitucionais, demonstrar-se-á, aqui, que a Constituição Federal de 1988 constitui marco normativo importante para o reconhecimento da posse e a aquisição da propriedade privada

sobre terras públicas, à medida que condicionou esse reconhecimento à aquiescência e ao ato estatal, restringindo a possibilidade da aquisição por ato exclusivo do particular, salvo as hipóteses que a própria Constituição previu.

Antes da Constituição Federal de 1988, o sistema jurídico nacional estabelecia duas principais formas de reconhecimento da aquisição da propriedade particular sobre terras públicas, em especial as devolutas: por ato administrativo do Poder Público e por iniciativa do particular, que poderia levar à usucapião. De acordo com Benatti (2003, p. 66), "a propriedade privada no Brasil originou-se por duas vias distintas: **I** - por ato do Poder Público, por via das sesmarias, concessões, cessões ou venda; **II** - por ato ou iniciativa do próprio particular, com a ocupação ou a posse da terra e dos recursos naturais, amparado ou não por um título". Esses "títulos" geralmente estavam com o segundo ocupante que adquiriam através da compra ou partilha dos primeiros ocupantes de terras devolutas, que iam construindo suas benfeitorias e titulando a terra sem o aval governamental.

Diante dessas duas vias, uma vez não reconhecida a posse de terras por ato do Poder Público, o particular poderia utilizar-se da via judicial para esse reconhecimento, através da ação de usucapião, caso preenchidos os requisitos legais. Mas esse reconhecimento à usucapião não se deu de forma pacífica, seja na doutrina ou na jurisprudência, sobretudo após o Código Civil de 1916 (com vigência em 1º de janeiro de 1917). Desde a edição da Lei de Terra (Lei 601, de 18 de setembro de 1850), a usucapião de terras públicas era reconhecida como norma costumeira, sendo a tese da imprescritibilidade do bem público suscitada com a entrada em vigor do Código Civil.

Assim, com o diploma civilista, duas principais correntes surgiram a partir da interpretação do art. 67, que prescrevia sobre a inalienabilidade dos bens públicos. De um lado havia o entendimento de que a prescrição aquisitiva estava vedada, sob o fundamento de que ao proclamar a inalienabilidade dos bens públicos estava também prevendo a imprescritibilidade, à medida que condicionava a alienação a uma lei específica que não tinha sido editada. Em sentido contrário, havia os que propugnavam que o Código Civil não dispunha nada de novo a respeito

da prescrição dos bens públicos, de modo que permaneciam em vigor os princípios até então adotados para o Direito Público. Com isso, surgia a possibilidade de usucapir terras públicas, o que se daria no caso de bens dominicais, pois tal dispositivo teria se referido à inalienabilidade dos bens públicos de uso comum e aos especiais.

Fora do texto civilista, essa imprescritibilidade foi prevista expressamente no art. 2º do Decreto 22.785, de 31 de maio de 1933: "os bens públicos, seja qual for a sua natureza, não são sujeitos à usucapião" (BRASIL, 1933)[1]. Mas, após o decreto, têm-se as disposições da Constituição Federal de 1934, que pela primeira vez previu o instituto da usucapião rural (*pro labore* ou constitucional rural) para as áreas de até dez hectares, com dez anos de ocupação (Art. 25). Como a Constituição não fez referência expressa ao reconhecimento da posse nem vedou a ocupação ou a usucapião em terras públicas, surgiram entendimentos de que a previsão havia abrangido os bens públicos. Essa discussão permaneceu na Constituição de 1937, que manteve as mesmas disposições (art. 148) da Constituição de 1934.

Essa possibilidade de usucapião de terras públicas foi reforçada com o Decreto-Lei 710, de 17 de setembro de 1938, que no § 1º do art. 12 prescrevia: "ressalvado o disposto no art. 148 da Constituição [de 1937], não corre usucapião de bens públicos". Com isso, permanecia a previsão da usucapião *pro labore* no texto constitucional para as terras públicas.

No âmbito dos Tribunais, o entendimento não era pacífico. No Tribunal de Justiça de São Paulo, por exemplo, era reconhecida a prescrição aquisitiva de bens públicos, no caso de bens dominicais. Até mesmo nas decisões do Supremo Tribunal Federal, que passaram a sustentar a tese da imprescritibilidade, não havia unanimidade na posição dos ministros[2].

Diante das divergências, foi firmado o entendimento no sentido de que, antes do advento do Código Civil de 1916, a prescrição aquisitiva de imóvel público era admitida, desde que a posse datasse o período de quarenta anos, quer dizer, aquele que, além de outros requisitos, ocupasse

1 Esse Decreto foi revogado expressamente na década de 1990, pelo Decreto nº 25, de 4 de fevereiro de 1991.

2 STF. Recurso Extraordinário nº 4.369-São Paulo, Relator Ministro Bento de Faria, julgado por maioria de votos, em 21.09.1943. Decisão no sentido de não admitir usucapião de bens públicos.

terra pública por um prazo de quarenta anos, antes de 1º de janeiro de 1917 (data da vigência do Código Civil), faria jus à usucapião de terras públicas. Assim era reconhecida a "usucapião quarentenária".

Com a Constituição Federal de 1946, além do reconhecimento à usucapião àquele que ocupasse por dez anos trecho de terra não superior a vinte e cinco hectares (§§ 1° e 3º do art. 156), também foi assegurada a preferência para aquisição de terras "aos posseiros de terras devolutas". Sob essa égide constitucional, e já na década de 1960, o Supremo Tribunal Federal buscou pacificar a discussão no âmbito dos Tribunais ao editar a Súmula 340: "desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião".

Com o advento da Constituição Federal de 1967, alterada ou substituída pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (Art. 171), a usucapião perde assento constitucional, mas a posse de terras públicas passou a ser tratada em seu texto, ao prever a Legitimação da Posse e a preferência para aquisição de terras públicas, de até cem hectares, por aqueles que as tornassem produtivas com o seu trabalho e o de sua família. Apesar de a usucapião perder status constitucional, posteriormente, passou a ser tratada pelo ordenamento jurídico em norma infraconstitucional, para as áreas de até vinte e cinco hectares, conforme o disposto no art. 2º da Lei 6.969, de 10 de dezembro de 1981: "a usucapião especial, a que se refere esta Lei, abrange as terras particulares e as terras devolutas..." (BRASIL, 1981).

Ocorre que toda essa discussão sobre o reconhecimento ou não da usucapião, sobretudo a partir da vigência do Código Civil de 1916, ganha novos rumos ao ser promulgada a Constituição Federal de 1988, já que a impossibilidade de usucapir bem imóvel rural de domínio público foi tratada em seu texto, o que para muitos juristas representou um retrocesso (MARQUES, 2007, p. 100). Também foi retirado do texto constitucional o instituto da Legitimação da Posse, de modo que não fez mais referência expressa à posse de terras. No entanto, os arts. 188 e 189 submeteram a destinação de terras públicas ao controle estatal, mediante o regular procedimento administrativo, que culminará em um ato de alienação (onerosa ou gratuita) ou concessão.

Diante da atual previsão constitucional, entende-se que, com a vedação à usucapião, ocorreu a restrição à aquisição da propriedade pela

posse por ato exclusivo do particular, restando o reconhecimento da posse e da propriedade atrelado à aquiescência e ato estatal. Em outros termos, salvo exceções, a aquisição lícita da propriedade agrária passou a depender do ato estatal para sua destinação, o que inclui a posse.

É preciso que essas premissas sejam visualizadas a partir de dois grandes blocos de sistemas de posse de terras públicas rurais tratadas na Constituição, para que não ocorra confusão no reconhecimento da ocupação: **I** - a da posse agrária, que se centra no Capítulo III do Título VII da Constituição ("Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária") e compreende os art. 184 a 191. Para esta, tem-se a incidência direta da previsão da vedação à usucapião rural e do não reconhecimento da posse por ato exclusivo do particular, pois requer o reconhecimento estatal; **II** - a posse de terra pública não regulada pelo referido Capítulo III, isto é, a posse das populações indígenas, tratada no art. 231 e 232; das populações tradicionais agroextrativistas, extraída do art. 225, III, e § 5º (Titulo VII, Capítulo IV - "Do meio Ambiente"), bem como do art. 215; e a posse das populações quilombolas, prevista no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e no art. 215 e 216 da Constituição. Essas posses independem da aquiescência estatal, embora o Poder Público a reconheça.

O Fluxograma 1 sintetiza os sistemas de posses de terras públicas previstos na Constituição Federal de 1988 e a necessidade ou não do ato estatal para o seu reconhecimento.

Ao reconhecerem esse marco jurídico constitucional, Figueiredo (2000, p. 520) e Di Pietro (2010, p. 9) destacaram que:

> Com a Constituição Federal de 1988, a usucapião *pro labore* (de terras públicas) prevista nas Constituições de 1934, 1937 e 1964, deixou de existir; assim como a usucapião especial prevista na Lei 6.969, de 10 de dezembro de 1981, que beneficiavam as pessoas que moravam na terra e a cultivavam com o próprio trabalho e de sua família.

No mesmo sentido, Ribeiro (2007, p. 1.051) mencionou que "as diversas leis que vieram dispor que os bens públicos não podiam ser

Fluxograma 1: Sistemas de posses de terras públicas rurais na Constituição Federal de 1988.



Fonte: Autoria própria (2011).

usucapidos não impediram que remanescesse a usucapião *pro labore* ou constitucional, sendo o marco vedatório a vigente Constituição Federal". Para o autor, desde a Constituição de 1934 até o advento da Lei 6.969/1981, as terras públicas eram suscetíveis de serem usucapidas.

Apesar dessa previsão constitucional, outras discussões não foram afastadas. A princípio, a controvérsia versou em torno das terras devolutas, isto é, se estas estavam ou não abrangidas pela vedação à usucapião. Isso porque o art. 188 da Constituição fez distinção entre terras públicas e devolutas ao dizer que "a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária"*;* propiciando o entendimento de que a Constituição, em sua dicção, ao distinguir os dois conceitos, tinha a compreensão de que ambos eram diversos, levando a crer que as terras devolutas não estariam inseridas nas disposições do parágrafo único do art. 191 ("os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião").

Não obstante esse registro, compreende-se que nos dias atuais, essa discussão não tem mais força, já que foi consolidado o entendimento de que as terras devolutas são terras públicas, portanto, abrangidas pela vedação

constitucional (GODOY, 1999; FIGUEIREDO, 2000; PEREIRA, J., 2006; BARROS, 2007; MEIRELLES *et al.*, 2010; CARVALHO, 2011; OLIVEIRA, 2011; RESEK, 2011). Isso não quer dizer que haja unanimidade de posicionamentos.

Há quem defenda que a não suscetibilidade de usucapião de imóveis públicos pode ser relativizada por outros princípios superiores, como a função social da propriedade, obedecidos determinados requisitos legais, e sem ofensa aos comandos do art. 183, § 3º, e art. 191, parágrafo único, da Constituição. Encampando essa tese, Juarez Freitas (2005, p. 62 *apud* PEREIRA, 2006, p. 69) considera que a aplicação do princípio da função social reclamaria sua conjugação com o princípio da valorização do pequeno e médio produtor e da produtividade. Assim, seria possível usucapir área de terra devoluta de dimensão máxima igual à da pequena e média propriedade rural, que atenda a função social e seja produtiva[3].

Sem restringir à pequena e média propriedade, Aquino (2008, p. 91) também se posiciona favorável à usucapião de terras públicas devolutas, pois para ele essa vedação não coaduna com a nova ordem constitucional, que consagra expressamente no art. 5º, XXIII, que "a propriedade atenderá a sua função social". Assim, de acordo com o autor, as terras devolutas passaram a constituir nova categoria de bens públicos passíveis de aquisição por usucapião, pois desse modo se estaria permitindo o cumprimento da função social da propriedade, principalmente quando se verifica que essas terras, desde a sua origem, foram destinadas aos particulares com a finalidade de torná-las produtivas.

No mesmo sentido, Rocha (2005, p. 154) diz que "os bens dominicais podem ser objeto de usucapião em atendimento ao princípio da função social da propriedade, por entender que a vedação abrange apenas os bens de uso comum e especial, portanto, excluídas as terras devolutas".

[3] Os conceitos de pequena e média propriedade e de propriedade produtiva podem ser extraídos da Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. De acordo com o art. 4º, pequena propriedade é aquela que compreende área até quatro módulos fiscais; média propriedade aquela de área superior a quatro e limitada a quinze módulos fiscais. Já o art. 6º considera propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

Por fim, destaca-se o posicionamento de Miranda (2010, p. 33), que "distingue terras públicas das devolutas, reconhecendo a usucapião para as devolutas". Para o autor, os imóveis públicos não são adquiridos por usucapião (Art. 191, parágrafo único), porém cabe usucapião agrária em terras devolutas, em face do teor das disposições insertas no art. 188 e art. 225, § 5º, em interpretação indireta.

Embora respeitáveis tais posições, reitera-se que a atual Constituição Federal prevê expressamente a vedação à usucapião, inclusive para as terras devolutas, de modo que a sua "relativização" não constitui a tese que se adota neste trabalho. Não obstante, é relevante analisar se essa vedação constitucional também implicou na vedação à posse, tendo em vista que a usucapião pressupõe posse e que a Constituição Federal nada mencionou expressamente sobre a vedação à posse de terras públicas.

Conforme se assenta, a vedação à usucapião não excluiu por completo a posse de terras públicas. Essa proibição implicou na negativa da posse como meio aquisitivo da propriedade por iniciativa do particular, o que levava à usucapião. No entanto, no ordenamento jurídico permaneceu a posse de terras públicas autorizada pelo Poder Público, mediante regular procedimento administrativo, bem como aquelas realizadas por ato exclusivo das populações indígenas, quilombolas e demais populações tradicionais, bem como dos trabalhadores rurais e sua família, em áreas que compreendem a pequena propriedade familiar.

Esse condicionamento da posse agrária ao ato estatal está centrado no preceito constitucional dos artigos 188 e 189, que definiu que o acesso ao uso e aquisição de terras públicas seja feito pelas vias administrativas de regularização da ocupação – contratos administrativos de concessão de uso e compra e venda de terras públicas em regular procedimento licitatório ou com dispensa de licitação.

Apesar disso, no caso das terras públicas rurais, também é levado em consideração o cumprimento dos outros requisitos, como cultura efetiva e morada habitual, geralmente estabelecido nas legislações infraconstitucionais agrárias. Essas normas são imprescindíveis na regulação do disposto no art. 189, para dar-lhe normatividade suficiente, no âmbito federal, estadual ou municipal. Assim, "a forma de destinação de terras públicas não se restringe

aos títulos de domínio ou concessão de uso" (SOUZA FILHO, 1999, p. 40), pois são admitidas outras, geralmente disciplinadas em normas especiais.

Por outro lado, não podemos desprezar que a reforma agrária no Brasil também está assente no patrimônio imobiliário público, com a destinação de terras públicas à regularização da ocupação. Essa destinação deverá ser compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária, que entre outros aspectos visam a garantir o acesso dos trabalhadores rurais às terras disponíveis, com garantia de permanência e desenvolvimento da atividade agrária, priorizando a alienação e a concessão. Trata-se da "aplicação do princípio da privatização das terras públicas" (OLIVEIRA, 2011, p. 203; CARVALHO, 2011, p. 115) preconizado pela Constituição Federal.

Nesse sentido, para a concretização dessa política agrícola, o Poder Público tem sua atuação regida por preceitos constitucionais que preconizam que a destinação das terras ocorra mediante a utilização de critérios que assegurem ao trabalhador e trabalhadora rural o desenvolvimento social, bem como o aproveitamento econômico e ambiental das terras, como garantia ao direito fundamental da dignidade humana, ao direito à moradia e à realização da reforma agrária.

Essa determinação também se pauta no "comando constitucional que trata da política agrícola, onde estão inseridos institutos jurídicos agrários imprescindíveis, destinados à efetividade dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil" (BARROSO, 2004, p. 90). É o caso dos mecanismos para a garantia da habitação ao trabalhador rural, previsto no art. 187, VIII, da Constituição, que visa, dentre outros aspectos, a assegurar a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, na busca de construir uma sociedade mais justa, reduzindo a pobreza, a marginalização e as desigualdades sociais e regionais.

Em suma, com a Constituição Federal (1988), tem-se o fechamento de um dos caminhos para aquisição de terras públicas rurais: pela posse e propriedade por ato exclusivo do particular, restando esse reconhecimento vinculado ao ato do Poder Público. Esse ato deverá ser guiado também por preceitos constitucionais, de modo a garantir o cumprimento dos preceitos da política agrícola, dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil.

3 A PROIBIÇÃO À USUCAPIÃO DE TERRAS PÚBLICAS NÃO EXCLUI O RECONHECIMENTO DA POSSE POR ATO DO PODER PÚBLICO

Quando, neste artigo, se sustenta que a partir da promulgação da Constituição de 1988 houve a vedação da aquisição da propriedade imóvel rural de domínio público pela posse, por ato exclusivo do particular, não se parte da interpretação de que com a vedação à usucapião rural de terras públicas a posse agrária não seja mais cabível, por ser um dos elementos que compõe o instituto da usucapião. Esse posicionamento é sustentado por parcela da doutrina (GONÇALVES, 2008) e jurisprudência, mas não se mostra suficiente para explicar situações de permanência da posse, seja ou não por ato do Poder Público.

Entende-se que a melhor posição é conceber que a vedação à usucapião não excluiu a posse agrária por ato do Poder Público, portanto, não vedou de forma absoluta a posse agrária de terras públicas. O que fez o texto constitucional com essa proibição foi restringi-la por ato exclusivo do particular, atrelando a posse ao ato estatal, à medida que também submeteu à concessão, venda ou permissão ao regular procedimento administrativo.

A compreensão de que a posse de terras públicas está vedada é encontrada no âmbito dos tribunais superiores, levando à compreensão equivocada de que o ordenamento jurídico brasileiro a proibiu, no caso de terras públicas, não expressa exceção. No Superior Tribunal de Justiça, de acordo com a jurisprudência sedimentada, ficou consignado que a Constituição Federal de 1988, ao vedar a usucapião de terras públicas, passou também a vedar a posse, que constitui um de seus elementos. Para os magistrados, a ocupação do bem público constitui detenção, por ato de mera permissão ou tolerância do Poder Público, que não implica no reconhecimento dos efeitos possessórios, como usucapião e direito à indenização pelas benfeitorias construídas[4].

[4] O conceito de detenção ficou consagrado no Brasil como a relação material com a coisa ou bem em nome de outrem, em cumprimento as suas ordens, que pode ter o mesmo *animus* da posse, porém, é a lei que irá definir tal relação como detenção, negando-lhe os efeitos possessórios, como a utilização das ações possessórias, direito de retenção e indenização, usucapião, já que esses efeitos seriam reservados aos possuidores. Ao detentor restaria apenas o uso do desforço imediato, como efeito jurídico.

O ponto mais polêmico e conflitante nesses julgados refere-se à indenização, pois mesmo para aqueles que reconhecem aplicável o instituto da detenção, extraído do Código Civil, consideram que não pode o Poder Público deixar de indenizar as benfeitorias, beneficiando-se com o que foi construído, em detrimento do trabalho do ocupante e enquanto se manteve inerte. Em outros termos, reconhecem os efeitos da posse civil ao instituto da detenção.

Em algumas decisões, os magistrados distinguem a manifestação da boa-fé do ocupante a partir dos documentos emitidos pelo Poder Público. Assim, estaria esse ocupante de boa-fé e com direito à indenização se tiverem documentos expedidos pelo ente público ou protocolizem pedidos para regularização da ocupação, pois com esses atos estariam dando conhecimento da ocupação e, portanto, não poderia o estado alegar seu desconhecimento. Em outras decisões, porém, essa distinção não é feita; apenas é negada a posse e os direitos provenientes dela.

Vejam o caso do Recurso Especial 945055, datado de 02.6.2009, no qual foi discutido o dever de o Poder Público indenizar os particulares pelas benfeitorias construídas no imóvel público. De um lado, como recorrido, tem-se o particular, com a ocupação do imóvel há mais de vinte anos, onde morava e tinha pequeno plantio; e de outro, o Poder Público, como recorrente, que reivindicava a área sob o fundamento de que se tratava de terra pública, com subsídio na tese de essa ocupação não induz posse e nem produz efeitos possessórios. O ente público também contestava o documento que expediu, sob a alegação de se tratar de documento fornecido por agente incompetente.

O juízo *a quo* não reconheceu a posse, mas concedeu o direito à indenização e retenção, não admitindo o enriquecimento ilícito do proprietário (Poder Público). Porém, em sede de recurso especial, ficou assentado que não caberia direito de ser indenizado, pois seria atribuir o efeito da posse à detenção, causando dispêndio para o erário, que teria que destruir as benfeitorias.

Esse julgado elucida a dificuldade da aplicação da tese do instituto da detenção para ocupação de terras públicas, em particular as rurais. Está assentado no Superior Tribunal de Justiça que a ocupação de terras públicas

não constitui posse, por se tratar de detenção, que segundo a doutrina civilista não possui os efeitos possessórios. Todavia, alguns pontos ainda não foram suficientemente elucidados nas decisões judiciais. Apresentam-se cinco principais problemáticas identificadas nas decisões pesquisadas, sobretudo diante das ocupações rurais[5].

Primeiramente, a posse de terras públicas é negada por se tratar de detenção, mas nas decisões são atribuídos efeitos próprios da posse à detenção, à medida que é reconhecido o direito à indenização ou de retenção pelas benfeitorias úteis e necessárias ao ocupante de boa-fé, fundamentado nos dispositivos que tratam da posse no Código Civil. Com isso, o instituto da detenção passaria a ter parte dos efeitos da posse, porém, não permitindo a usucapião como forma de aquisição da propriedade, o que não coaduna com o instituto civilista da detenção inspirado no direito alemão, que prevê apenas a autotutela como efeito jurídico.

Segundo, o Código Civil é utilizado para fundamentar a decisão, numa visão civilista da demanda, o que não observa as particularidades agrárias em consonância com as normas que regem os bens públicos. Por certo que o direito de propriedade do estado sobre determinados bens tem como ponto de partida o Código Civil, mas seu peculiar regime jurídico acaba por exorbitar o Direito Civil, sendo regido ou guiado por preceitos constitucionais, administrativos (CRETELLA JÚNIOR, 1977, 2006a) e agrários quando se tratar de bem imóvel rural.

Terceiro, verifica-se a existência de algumas decisões com pouca análise das situações concretamente apresentadas, com destaque para as particularidades da ocupação, embora se reconheça que no âmbito de recurso especial ou extraordinário não são analisados os elementos probatórios[6].

[5] No âmbito do Superior Tribunal de Justiça citamos: RE 674.558/RS; RE 945.055/DF; RE 556.721/DF; RE 788.057/DF; RE 807.970/DF; RE 298.368/PR; AgRg no RE nº 799.765/DF; AgRg no Agravo de Instrumento nº 648.180/DF; EDcl no RE nº 807.970/DF; EDcl no RE nº 489.732/DF. Grande parte desses recursos especiais é proveniente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, que passou a acatar o entendimento de que a ocupação de terras públicas não gera posse. Nesse sentido, citamos algumas dessas decisões: Apelação Cível 1999.011004192-5; 2002.15003993-4; 2004.011009-5; Embargos Infringentes na Apelação Cível: 2004.011011627-4.

[6] BRASIL.STJ. No AgRg no RE nº 799.765/DF foi transcrita a decisão da instância local, que apontou os requerentes como sendo agricultores que estavam residindo nas chácaras há mais de 40 anos, tendo muitos deles participado da construção de Brasília. Apesar do Agravante ter suscitado a função social da posse, na decisão foi assentado que "não se pode configurar boa-fé a posse de terras públicas, pouco relevando o tempo da ocupação sempre precária, sob pena de submeter-se o Poder Público à sanha de invasões clandestinas".

O que ocorre são negativas gerais, para vedar a posse de terras públicas, com uso de termos que não imprimem possibilidade de exceção quando da análise de ocupação, tais como "nunca" ou "jamais", bem como referências às ilegalidades ou a danos ambientais, sem propriamente terem sido suscitadas na demanda apreciada. Essa técnica mais visa a impedir invasões e construções ilegais, sem garantia de indenização, do que propriamente analisar o caso concreto e a aplicação do instituto da detenção[7].

É evidente que, uma vez atentando para as particularidades do caso apreciado, além de não permitir a ocupação ilegal, também é possível identificar danos causados em decorrência da apropriação do bem público, seja de natureza patrimonial ou ambiental. Mas é preciso uma verificação atenta para a sua ocorrência ou não, isto é, comprovação do dano ou referência deste na decisão, o que é averiguada em juízo de primeiro grau e levada aos autos processuais.

A quarta constatação é que em algumas decisões não é feita distinção entre as categorias de bens ocupados quanto à sua destinação, nem às ocupações que tiveram autorização do Poder Público, o que inviabiliza a formulação de critérios para o julgamento que garantam direitos àquele que tem a aquiescência do ente público ou aos que ocupam terras públicas devolutas, cujo tratamento jurídico passa a ser diferenciado, já que este bem não está afetado e, por isso, enseja ao Estado possibilidades legais mais amplas de disposição (MOREIRA NETO, 2006, p. 344). A falta de tal distinção faz com que todas as ocupações de terras públicas sejam tratadas como ilegais ou ilegítimas por estarem afetadas a uma finalidade pública, o que nem sempre ocorre[8].

---

7 BRASIL. STJ. No Recuso Especial 945055, o relator afirma que "o particular **nunca** poderá ser considerado possuidor de área pública; ou que seria um absurdo admitir que um particular retenha o imóvel sob **qualquer fundamento**. Na mesma decisão, para negar a indenização também é apontado que esses imóveis são construídos ao arrepio da legislação ambiental e urbanística, o que impõe ao Poder público o dever de demolição, ou no mínimo de regularização" (grifos nossos). Ocorre que neste caso não ficou demonstrada na decisão que existiam construções ilegais ou mesmo dano ambiental, isto é, não foi especificado quais foram esses danos. Já na Apelação Cível 2004.011009563-2, da Quinta Turma do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Julgado em 09.8.2008, o revisor afirma que "se encontra pacificado na doutrina quanto na jurisprudência, o entendimento de que os bens públicos são **absolutamente** insuscetível de serem objeto de posse por particular" (grifos nossos). No entanto, considera que é cabível o direito de indenização, se o Poder Público se mantém inerte por vários anos. No aspecto de indenizabilidade, houve divergência entre relator e revisor.

8 Encontramos posicionamentos que admitem posse de terras públicas, desde que se trate de terras devolutas. Nesse sentido, os Embargos Infringentes na Apelação Civil (2004.01.1.011627-4), do Tribunal de Justiça

Por fim, verifica-se o apego à discricionariedade estatal como fundamento na negativa possessória. É como se a justificativa dos atos discricionários pudessem atropelar acordos firmados ou mesmo expropriar arbitrariamente os ocupantes, sem qualquer ressarcimento das benfeitorias construídas de boa-fé, fruto do trabalho empreendido na terra e da garantia de regularização dada pelo próprio ente público, em muitos casos.

Entende-se que, por mais repulsivo que seja a apropriação ilícita de terras públicas, não se pode conceber todas as ocupações como atentatórias ao ordenamento jurídico, desprezando os preceitos constitucionais e as normas especiais agrárias que consagram a valorização do trabalho, produtividade e morada na terra.

Assim, considerando todos esses aspectos, sustenta-se que, embora a posse integre um dos elementos da usucapião, este constitui instituto independente da posse. A usucapião, para se configurar, requer a posse prolongada no tempo, mas, também, a presença de outros requisitos genéricos ou específicos. Como requisitos gerais, têm-se: a posse, o decurso do tempo e a coisa hábil. Já os requisitos específicos irão variar de acordo com cada modalidade de usucapião. No caso da usucapião rural, encontramos, por exemplo, a exigência de o ocupante não ser proprietário de outro imóvel rural ou urbano e de ter a posse do bem localizado em zona rural[9]. "A não comprovação de qualquer um desses elementos implicará na improcedência do pedido em possível ação judicial, pois a aquisição da propriedade só ocorre com o concurso de todos os requisitos legais" (PACHECO, 1991, p. 19), sejam eles genéricos ou específicos.

do Distrito Federal e Territórios, Primeira Câmara Cível, datado de 9.11.2005. Neste julgado, foi reformada a decisão em sede de apelação, para reconhecer o direito do ocupante de ser indenizado pelas benfeitorias. De acordo com o voto do relator, se o bem se insere na categoria dos dominicais, é passível de posse pelo particular, persistindo a inexistência de posse apenas quanto aos bens de uso comum do povo e de uso especial. Entendeu que havia presunção de regularização da área (plano de utilização, que fazia referência ao laudo de vistoria, programação de uso da terra, contas que comprovam o fornecimento de água e energia etc.), que mostravam o conhecimento do Poder Público, pelo que não se poderia falar em má fé ou inexistência de posse.

9 O art. 191, *caput*, da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a usucapião rural, agrário ou *pro labore*: "Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade" (BRASIL, 1988).

Por ser a posse um instituto autônomo, a proibição à usucapião de terras públicas não inviabiliza o reconhecimento possessório sobre o mesmo bem, se o ato do ente público é praticado nesse sentido e estiver em consonância com outros critérios legais. Por isso, concorda-se com Resek (2011, p. 135) quando diz que "a usucapião agrária só existe em terras particulares, porém, sobre o bem "imóvel agrário" devoluto incidem os institutos da legitimação ou regularização da posse, que aqui se prefere denominá-los de regularização da ocupação".

Desse modo, não adquirirá a propriedade pela usucapião rural o ocupante que não for proprietário de imóvel rural ou urbano, e possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra pública, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia. Porém, nada obsta que tenha reconhecida sua ocupação mediante outros institutos jurídicos, como é caso da regularização da ocupação, mediante a concessão do direito real de uso, por exemplo, que pressupõe o reconhecimento da ocupação por ato do Poder Público, momento em que passa a ser configurada a posse (ALVES, 1999b, p. 171; ESPINOLA, 2002, p. 81; ARAÚJO, 2007, p. 262).

4 AS POSSES DE TERRAS PÚBLICAS RURAIS QUE INDEPENDEM DO ATO ESTATAL

Em páginas anteriores, foram apontadas as hipóteses de negativa de posse por ato exclusivo do particular, mas foi exposto que a posse ocorre por ato do Poder Público. Com isso, demonstrou-se que o instituto da usucapião não excluiu a posse. Neste item, reafirma-se esse posicionamento, apresentada a posse que independe do ato estatal, que admite, inclusive, o reconhecimento judicial no caso de omissão ou recusa do Poder Público. O critério distintivo para a análise são os sujeitos possuidores e sua forma diferenciada de conceber a terra.

Apresentar-se-á a posse a partir dos sujeitos porque se percebe que um dos problemas em negar a posse de terra pública somente a partir da análise do bem apropriado está em inserir na concepção de negativa da

posse todos os sujeitos ocupantes de terras públicas, inclusive os que têm seus direitos territoriais pré-constituídos e reafirmados pelo ordenamento jurídico. Assim, apesar de se compreender que cada categoria de possuidor tem sua particularidade, apresentam-se os elementos comuns entre eles, que caracterizam suas posses. Esses possuidores novamente são tratados a partir de dois grandes grupos identificados no texto constitucional.

O primeiro grupo de possuidores compreende as populações indígenas, quilombolas e populações tradicionais agroextrativistas. Para eles, percebe-se que são elementos comuns que marcam o reconhecimento de suas posses: **I** – a identidade coletiva com presumida procedência comum, apoiada nos aspectos étnicos, históricos, religiosos e culturais, que revelam condições de pertencimento com o território ocupado. Não se trata de qualquer pessoa, mas de grupos de pessoas que têm elementos históricos ou étnicos pré-constituídos; **II** - apropriação da terra de forma coletiva, marcada pela identidade do grupo; **III** - marcante relação com os recursos naturais existentes, que integram seu modo de vida e compõem sua identidade e sua forma de produção econômica.

Esses aspectos refletem na forma de apropriação dos espaços ocupados por esses sujeitos. Para eles, a posse da terra é compartilhada de forma comum, geralmente transmitida ao mesmo grupo por gerações e utilizadas mediante normas consuetudinárias, pautada na oralidade, com um sistema de produção baseado na atividade agrícola e agroextrativista próprio para o consumo e, em alguns casos, com diferentes circuitos de mercado. Os espaços individualizados não são preponderantes, já que prevalece a apropriação coletiva da terra.

Seus direitos ao território são históricos e, em alguns casos, expressos na luta por esse reconhecimento. Por isso, sua consagração no ordenamento jurídico constitui a legitimação ou reconhecimento de direitos preexistentes, muitos dos quais ainda não estão satisfatoriamente garantidos.

No segundo grupo estão os possuidores agrários, cuja posse é reconhecida por ato exclusivo do particular. Aqui, têm-se todos os elementos que caracterizam a posse agrária, porém, apontam-se os seguintes elementos que marcam o reconhecimento dessa posse: **I -** a valorização da moradia e do trabalho familiar em área mínima de terra, como fonte de

subsistência necessária ao desenvolvimento social e econômico da família; **II–** a insuficiência de recursos do sujeito e a necessidade de erradicação da pobreza, como elementos que visam proteger a dignidade humana.

O fundamento dessa posse agrária centra-se nos preceitos constitucionais que conferem tratamento preferencial à propriedade familiar em sua sistemática. No art. 5º, inciso XXVI, tem-se o estímulo ao seu desenvolvimento. Essa previsão é conjugada com o preceito da função social do imóvel rural também prevista no artigo 5º, inciso XXIII e art. 186; bem como com os preceitos que tratam dos fundamentos (Art. 1º, III e IV) e objetivos (Art. 3º, III) da República Federativa do Brasil. Com isso, no texto constitucional, tem-se a exclusão da pequena propriedade rural do âmbito da posse por ato do Poder Público. Este apenas legitima a posse agrária reconhecida.

Como direito fundamental, o inciso XXVI do art. 5º dispõe que "a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento" (BRASIL, 1988). A primeira parte do dispositivo versa sobre a impenhorabilidade do imóvel decorrente de dívida proveniente da atividade produtiva. Já a segunda, trata dos meios necessários para financiar seu desenvolvimento, o que é conferido à lei. Em ambos, percebe-se a enunciação de garantida do imóvel rural baseado na produção e desenvolvimento do rurícola e sua família.

Esse desenvolvimento envolve a garantia da propriedade privada e sua impenhorabilidade, bem como o acesso a essa propriedade com tratamento privilegiado, inclusive de terras públicas não destinadas, o que está inserto nos preceitos que garantem os meios de financiamento de seu desenvolvimento. Esses meios não dizem respeito apenas ao crédito para a produção, mas também ao acesso à terra, pois sem ela não há que se falar em desenvolvimento ou qualquer outra política de fixação do trabalhador rural no campo.

Nessa perspectiva, o reconhecimento da posse agrária por ato exclusivo do particular constitui um dos elementos que visa garantir o desenvolvimento humano daquele trabalhador rural e de sua família, que

desenvolvem atividade predominantemente de subsistência, o que está em consonância com os preceitos constitucionais que visam à erradicação da pobreza, à valorização do trabalho, à dignidade da pessoa humana, à redução das desigualdades sociais, desenvolvimento nacional e ao cumprimento da função social do imóvel rural.

Para que isso ocorra, tem-se tratamento distinto a este sujeito, em conjugação com a delimitação da área ocupada, considerada mínima ao desenvolvimento econômico e social. No trabalho familiar, há valorização da ocupação que utilize predominantemente a mão de obra de seus membros nas atividades econômicas desenvolvidas no imóvel.

No que se refere ao conceito de pequena propriedade familiar, esta não foi definida pela Constituição, que no inciso XXVI do art. 5º fez referência à lei que seria editada para proceder essa definição, o que não ocorreu até o momento e é objeto de discussão no âmbito judicial. A despeito dessa lacuna legislativa, é certo que o referido preceito fundamental tem aplicabilidade imediata (Art. 5º, § 1º, da Constituição Federal), sendo o seu conceito extraído das leis agrárias que conferem proteção à propriedade familiar.

Com efeito, não se pode desprezar que as leis que definem propriedade familiar e pequena propriedade possuem elementos discrepantes. No Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), a propriedade familiar constitui o imóvel rural que, direta e pessoalmente, é explorado pelo agricultor e sua família, com garantia da sua subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e, eventualmente, trabalho com a ajuda de terceiros (BRASIL. Lei 4.504/1964, Art. 4º, II). Já a Lei 8.629/1993, que regulamentou o art. 185 da Constituição Federal de 1988, considera pequena propriedade aquela que compreende área de até quatro módulos fiscais e a média propriedade aquela que possui área superior a quatro módulos fiscais, limitada a quinze módulos fiscais (BRASIL, Lei 8.629/1993, Art. 4º, II e III).

Como a regulamentação constitucional utilizou outro referencial para definir a pequena propriedade rural, alguns autores entendem que restou revogada a disposição do Estatuto da Terra (MATTOS NETO, 1998), ao passo que outros defendem a permanência dos dois conceitos (MONTEIRO, 2007).

A verdade é que há vários critérios para a identificação do imóvel rural, permanecendo no ordenamento jurídico o conceito de propriedade familiar do Estatuto da Terra, embora esse diploma legal se mostre obsoleto para regular as relações agrárias. Não obstante, a falta de um único referencial dificulta a uniformização das conceituações e do tratamento conferido à pequena propriedade familiar.

Considerando esse aspecto, para fins de reconhecimento da posse agrária por ato exclusivo do particular, adota-se o conceito de pequena propriedade rural familiar e propriedade família como sinônimo, sendo ambas entendidas como aquela área mínima necessária ao desenvolvimento econômico e social do trabalhador rural e sua família. De acordo com a unidade de medida adotada, essa área mínima pode compreender um módulo rural (que é igual à propriedade familiar) ou um módulo fiscal, devendo ser respeitada a fração mínima de parcelamento.

Com isso, exclui-se da abrangência da posse agrária de terras públicas a pequena e média propriedade de que trata o art. 185 da Constituição Federal, pois esse dispositivo embora tenha dado tratamento privilegiado à pequena e média propriedade e à propriedade produtiva apenas se referiu à propriedade privada, para fins de desapropriação: "Art. 185 - São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II - a propriedade produtiva" (BRASIL, 1988). Ademais, nele não se encontra referência ao trabalho familiar.

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária constitui um dos instrumentos da política de redistribuição da propriedade. "Decorre de uma sanção administrativa pelo cumprimento do dever que incumbe ao proprietário de dar ao bem uma destinação social" (COMPARATO, 2000, p. 144). Já o reconhecimento da posse agrária constitui outro instrumento de destinação da terra e acesso à propriedade, pautada no trabalho empreendido no imóvel rural, diretamente pelo possuidor e sua família, privilegiando o ocupante.

Desse modo, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, XXVI, traz proteção ampla à propriedade familiar, que não se refere apenas à propriedade privada ou à impenhorabilidade. Trata-se de disposição

que explicita tratamento especial ao trabalhador rural sem recursos, que conta com o trabalho da família, como forma de dar cumprimento à função social, com respeito à dignidade humana, erradicação da pobreza e desenvolvimento nacional, que são fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, preconizada no art. 1º e 3º da Constituição. Para que a terra cumpra sua função social, a dimensão da ocupação deve atender ao mínimo capaz de produzir o necessário para que se extraia dela alimentos suficientes à sobrevivência do trabalhador rural e sua família.

5 CONCLUSÃO

Há o entendimento firmado no sentido de não conceber a posse de terras públicas, nas quais se incluem as rurais. O fundamento está centrado no texto constitucional que vedou a usucapião, tendo em vista que esse instituto pressupõe posse dentre seus elementos constitutivos.

Com efeito, ao transpor esse entendimento para o campo do Direito Agrário, constata-se que ele não se adapta a determinadas ocupações de terras públicas rurais. Primeiramente, percebe-se que a posse de terras públicas não restou plenamente vedada com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). O texto constitucional, ao vedar a usucapião, proibiu um dos caminhos para a aquisição da propriedade por meio da posse por ato do particular, a usucapião, mas continuou a permitir o reconhecimento da posse por aquiescência estatal e a independente dessa concordância para determinadas ocupações, como é o caso da posse de grupos étnicos e sociais, isto é, das populações indígenas, quilombolas e populações tradicionais extrativistas, bem como do trabalhador rural e sua família, ocupantes da pequena propriedade rural.

Desse modo, tem-se, no Brasil, a negativa da posse de terras públicas ao lado do reconhecimento da posse. Nas ocupações rurais, a vedação à usucapião refletiu no reconhecimento da posse agrária, estabelecendo restrição ao seu reconhecimento por ato exclusivo do particular, porém, permitiu a posse por ato do Poder Público. Não se inserem nessa vedação a pequena propriedade rural, por outro lado, para os grupos de possuidores étnicos, que não se inserem no conceito de posse agrária, tem-se o reconhecimento da posse, independente da concordância do Poder Público.

REFERÊNCIAS

AQUINO, A. S. B. de. **A posse e seus efeitos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2008.

ARAÚJO, F. C. de. **Posse**. Rio de janeiro: Forense, 2007.

BARROS, W. P. **Curso de direito agrário**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

BARROSO, L. A. A política agrária como instrumento jurídico de efetividade dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil na Constituição Federal de 1988. In: BARROSO, Lucas de Abreu; PASSO, Cristiane Lisita. **Direito agrário contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

BENATTI, J. H. **Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil**: apropriação e uso dos recursos naturais. 2003. Tese (Doutorado) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 jan. 2011.

_____. Constituição (1934). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 12 jan. 2011.

_____. Constituição (1937). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 12 jan. 2011.

_____. Constituição (1946). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm. Acesso em: 12 jan. 2011.

_____. Constituição (1967). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 out. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 12 jan. 2011.

_____. Lei nº 6.969, de 10 de dezembro de 1981. Dispõe Sobre a Aquisição, Por Usucapião Especial, de Imóveis Rurais, Altera a Redação do § 2º do art. 589 do Código Civil e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 dez. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6969.htm>. Acesso em: 19 fev. 2011.

_____. Decreto nº 22.785, de 31 de maio de 1933. Veda o resgate dos aforamentos de terrenos pertencentes no domínio da União e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 31 maio 1933. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D22785.htm>. Acesso em: 19 fev. 2011.

_____. Decreto-Lei nº 710, de 17 de setembro de 1938. Reorganiza a Diretoria do Domínio da União. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 17 set. 1938. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=100617>. Acesso em: 19 fev. 2011.

CARVALHO, E. F. de. **Manual didático de direito agrário**. Curitiba: Juruá, 2011.

CRETELA JÚNIOR, J. **Do ato administrativo**. 2. ed. São Paulo: Bushatsky, 1977.

DI PIETRO, M. S. Z. **Uso privativo de bem público por particular**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ESPINOLA, E. **Posse, propriedade, compropriedade ou condomínio, direitos autorais**. Campinas: Bookseller, 2002.

FIGUEIREDO, S. A. P. As ocupações de imóveis destinados à reforma agrária: da desobediência civil e do estado de necessidade. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

GODOY, L. S. **Direito agrário constitucional**: o regime da propriedade. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GONÇALVES, C. R. **Direito civil brasileiro.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. v. 5.

MARQUES, B. F. **Direito agrário brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MEIRELLES, H. L. *et al*. **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MIRANDA, A. G. de. Direito constitucional agrário: delimitação da matéria. In: BARROSO, Lucas de Abreu; MANIGLIA, E.; MIRANDA, A. G. de. **A Lei agrária nova**. Curitiba: Juruá, 2010. v. 2.

ALVES, J. C. Moreira. **Posse**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. Tomo 1.

MOREIRA NETO, D. F. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

OLIVEIRA, U. M. **Princípios do direito agrário na constituição vigente**. Curitiba: Juruá, 2011.

PACHECO, J. E. C. **Usucapião**: prática, processo e jurisprudência. Curitiba: Juruá, 1991.

PEREIRA, J. E. P. A. Terras devolutas. In: BARROSO, Lucas de Abreu *et al*. (Org.). **O direito agrário na constituição**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

RESEK, G. E. K. **Imóvel agrário**: agrariedade, ruralidade e rusticidade. Curitiba: Juruá, 2011.

RIBEIRO, B. S. **Tratado de usucapião**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. v. 2

ROCHA, S. L. P. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005. (Coleção Temas de direito administrativo, 14).

SOUZA FILHO, J. B. Instrumentos jurídicos de uso e alienação de terras públicas. In: LARANJEIRA, Raimundo (Coord.). **Direito agrário brasileiro**. Em homenagem à memória de Fernando Pereira Sodero. São Paulo: LTr, 1999.

Correspondência | Correspondence:

Andreia Macedo Barreto
Universidade Federal do Pará – UFPA, Campus Altamira, Rua Cel. José Porfírio, 2515, São Sebastião, CEP 68.372-040. Altamira, PA, Brasil.
Fone: (94) 3515-1079.
Email: andreiambarreto@yahoo.com.br

Recebido: 08/12/2011.
Aprovado: 16/08/2012.