

UNIVERSIDADE DE MARÍLIA – UNIMAR

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL NO ESTADO DO MARANHÃO E AS
LIMITAÇÕES AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação do Profa. Dra. Isabella Pearce de Carvalho Monteiro.

Thiago Mendonça Esteves

Marília – SP

2024

E79r Esteves, Thiago Mendonça
Regularização fundiária rural no estado do Maranhão e as
limitações ao desenvolvimento econômico / Thiago Mendonça
Esteves. - Marília: UNIMAR, 2024.
119f.

Dissertação (Mestrado em Direito – Empreendimentos
Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social – Relações
Empresariais, Desenvolvimento e Demandas Sociais) –
Universidade de Marília, Marília, 2024.

Orientação: Profa. Dra. Isabella P. de Carvalho Monteiro

1. Desenvolvimento Econômico 2. Maranhão 3.
Regularização Fundiária Rural I. Esteves, Thiago
Mendonça

CDD – 342.123

THIAGO MENDONÇA ESTEVES

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL NO ESTADO DO MARANHÃO E AS
LIMITAÇÕES AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação do Profa. Dra. Isabella Pearce de Carvalho Monteiro.

Aprovado pela Banca Examinadora em ____/____/____

Prof^a. Dr^a. Isabella Pearce de Carvalho Monteiro

Instituição: UNIMAR

Julgamento: _____

Prof. Dr. Emerson Ademir Borges de Oliveira

Instituição: UNIMAR

Julgamento: _____

Prof^a. Dr^a. Lorena Saboya Vieira Soares

Instituição: UFMA - MA

Julgamento: _____

Dedico esta dissertação à minha amada esposa Noelia e minhas filhas, Júlia, Olívia e Luísa, pelo apoio, compreensão e incentivo em todos os momentos.

RESUMO

O presente trabalho pretende abordar a temática da regularização fundiária rural, examinando as limitações e desafios impostos pelo Estado do Maranhão e os impactos resultantes na dinâmica do desenvolvimento econômico em áreas rurais. O estudo envolve uma análise crítica das políticas de regularização fundiária, seus processos burocráticos e as implicações para os proprietários de terras, bem como para a economia local. A pesquisa considera a relevância da segurança jurídica no acesso à terra e ao desenvolvimento econômico nas áreas rurais. São exploradas as barreiras enfrentadas por agricultores e proprietários de terras, tais como complexidades legais, custos associados à regularização e a falta de recursos técnicos e financeiros. Além disso, a pesquisa examina as implicações dessas limitações na capacidade de investimento, na produtividade agrícola e no acesso a crédito e programas governamentais. O estudo também enfoca os impactos macroeconômicos, considerando como a regularização fundiária deficiente pode resultar em desigualdades na distribuição de recursos, prejudicar a competitividade e a expansão dos setores agrícola e agroindustrial, além de afetar a geração de empregos nas áreas rurais maranhenses. Esta pesquisa destaca ainda a necessidade de políticas públicas mais eficazes e eficientes, que simplifiquem os processos de regularização fundiária e forneçam apoio técnico e financeiro aos proprietários rurais, com vistas a promover a equidade no acesso à terra, incentivar o desenvolvimento econômico nas áreas rurais e contribuir para a redução das desigualdades sociais e econômicas. No contexto de um mundo em constante transformação, a regularização fundiária rural emerge como um elemento crucial para a promoção do desenvolvimento sustentável e da justiça social, exigindo uma abordagem abrangente e colaborativa que envolva o governo, organizações da sociedade civil e setores privados para superar as limitações atuais e criar um ambiente propício para o crescimento econômico nas áreas rurais. Por derradeiro, foram utilizadas a metodologia bibliográfica e doutrinária, além do método hipotético-dedutivo.

Palavras-chave: Regularização fundiária rural. Maranhão. Desenvolvimento econômico.

ABSTRACT

The present work intends to address the issue of rural land regularization, examining the limitations and challenges imposed by the State of Maranhão and the resulting impacts on the dynamics of economic development in rural areas. The study involves a critical analysis of land regularization policies, their bureaucratic processes and the implications for landowners, as well as the local economy. The research considers the relevance of legal security in access to land and economic development in rural areas. Barriers faced by farmers and landowners are explored, such as legal complexities, costs associated with regularization and lack of technical and financial resources. Furthermore, the article examines the implications of these limitations on investment capacity, agricultural productivity and access to credit and government programs. The study also focuses on macroeconomic impacts, considering how poor land regularization can result in inequalities in the distribution of resources, harm the competitiveness and expansion of the agricultural and agro-industrial sectors, in addition to affecting the generation of jobs in rural areas of Maranhão. This article also highlights the need for more effective and efficient public policies, which simplify land regularization processes and provide technical and financial support to rural owners, with a view to promoting equity in access to land, encouraging economic development in rural areas and contribute to reducing social and economic inequalities. In the context of a world in constant transformation, rural land regularization emerges as a crucial element for promoting sustainable development and social justice, requiring a comprehensive and collaborative approach that involves government, civil society organizations and private sectors to overcome current limitations and create an enabling environment for economic growth in rural areas. Lastly, bibliographic and doctrinal methodology were used, in addition to the hypothetical-deductive method.

Keywords: Rural land regularization. Maranhão. Economic development.

Sumário

INTRODUÇÃO.....	8
1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL.....	11
1.1.1 Capitanias Hereditárias	12
1.1.2 Período das Sesmarias	13
1.1.3 Regime de Posses.....	17
1.1.4 Lei de Terras	19
1.2 Princípios constitucionais da regularização fundiária.....	22
1.3 Instrumentos relevantes para a regularização fundiária rural	38
1.4 Regularização fundiária e seu papel para a reforma agrária	51
1.5 Breves comentários sobre os Projetos de Lei nº 2633/2020 e 510/2021	54
1.6 Regularização fundiária como pressuposto ao desenvolvimento econômico-social	57
1.7 Ordem econômica e regularização fundiária	58
1.8 Planejamento estatal e regularização fundiária	60
2 TERRAS DEVOLUTAS E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL REALIZADA PELO	
 INCRA E ITERMA.....	63
2.1 Terras Devolutas.....	63
2.2 Regularização fundiária realizada pelo INCRA	69
2.2.1 Terras públicas federais rurais	69
2.2.2 Assentamento de reforma agrária	81
2.2.3 Tipos de documentos entregues ao Beneficiário.....	83
2.3 Regularização Fundiária realizada pelo ITERMA	88
2.3.1 Legislação	89
2.3.2 Lei de Terras do Maranhão e o procedimento de arrecadação de terras	
devolutas pelo estado.	90
2.3.3 Formas de aquisição de terras públicas do Estado pelo particular.....	94
3 REGULARIZAÇÃO DE TERRAS ARRECADADAS PELO ESTADO DO MARANHÃO⁹⁷	
3.1 Limitações impostas na legislação estadual	98
3.2 Regularização de ocupação x Direito de propriedade	102
3.3 Conseqüências decorrentes dos limites impostos na regularização de ocupação no	
 estado do Maranhão	105
CONCLUSÃO	108
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	111

INTRODUÇÃO

A regularização fundiária rural é uma questão de fundamental importância para o Estado do Maranhão e suas vastas áreas rurais. Como em muitas outras regiões do Brasil e do mundo, a questão da posse e propriedade de terras é um fator crucial que influencia o desenvolvimento econômico e social.

Com efeito, a regularização fundiária representa um intrincado processo histórico que remonta aos primórdios da colonização no país. Desde as Capitânicas Hereditárias, instituídas no século XVI, até os desdobramentos do Regime de Posses e a promulgação da Lei de Terras no século XIX, a conformação do espaço agrário no país foi moldada por uma sucessão de medidas que buscavam estabelecer o controle e a organização das terras. No contexto das Sesmarias, concedidas para fomentar a exploração econômica e a ocupação territorial, e nas complexas dinâmicas do Regime de Posses, a questão fundiária ganhou contornos peculiares.

Forçoso ressaltar que a questão fundiária ganhou contornos específicos a partir dos preceitos fundamentais inscritos na Constituição Federal de 1988 que, ao estabelecer a função social da propriedade, conferiu um novo paradigma para a relação entre o homem e a terra. Este princípio estabelece que a propriedade deve cumprir uma função que vá além do mero interesse individual, vinculando-se ao bem-estar coletivo e à promoção do desenvolvimento sustentável. Assim, a relação entre a propriedade rural e sua função social adquire relevância crucial para a compreensão dos desafios enfrentados na consolidação de uma estrutura agrária equitativa e condizente com os ideais democráticos e justiça social.

E, com vistas a viabilizar o processo de regularização fundiária, objetivando não apenas a legalização da posse e da propriedade, mas também a consolidação de um ordenamento territorial justo e sustentável, esta pesquisa fará uma análise aprofundada dos instrumentos relevantes para a regularização fundiária rural no Brasil, abordando desde as legislações específicas até as ferramentas práticas de implementação. O arcabouço legal e normativo, incluindo a Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 13.465/2017) e a Lei de Terras (Lei nº 6.383/1976), será examinado em sua amplitude, buscando compreender como essas normativas delineiam os caminhos para a regularização.

Se verificará ainda que, em um país marcado por desigualdades históricas e desafios persistentes na distribuição de terras, a reforma agrária, enquanto conceito amplo, busca reconfigurar as relações de posse e uso da terra, redistribuindo-a de maneira mais equitativa. E, nesse contexto, ao examinar as políticas e instrumentos legais que norteiam esse processo, almeja-se compreender como a regularização fundiária pode catalisar transformações

estruturais na distribuição de terras, impactando diretamente nas condições de vida das populações rurais, além de contribuir para a construção de comunidades mais resilientes e dinâmicas.

Especialmente no Maranhão, o Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA) se destaca como protagonista na implementação de políticas voltadas para a regularização de ocupações, desencadeando processos fundamentais para a consolidação da propriedade e a promoção da justiça social.

No entanto, apesar dos esforços empreendidos para promover a regularização fundiária, persistem desafios significativos e limitações impostas pelo Estado que impactam diretamente o cenário econômico das áreas rurais.

Fato é que a posse segura e a propriedade formal de terras desempenham um papel essencial na promoção do desenvolvimento econômico. Quando os direitos de propriedade de terras não estão devidamente regularizados, os proprietários e agricultores enfrentam incertezas jurídicas e limitações no acesso a crédito, investimentos e programas governamentais. Isso, por sua vez, tem repercussões diretas na produtividade agrícola, no acesso a recursos financeiros e no potencial de crescimento econômico das comunidades rurais.

Este trabalho se propõe a analisar em profundidade as limitações impostas pelo Estado na regularização fundiária rural do Maranhão e como estas reverberam nas regiões rurais do estado.

O estudo investiga as complexidades legais, os processos burocráticos e os custos associados à regularização fundiária, além de destacar a falta de recursos técnicos e financeiros enfrentados pelos proprietários de terras.

Além disso, o trabalho considera as implicações dessas limitações na capacidade de investimento, na produtividade agrícola e no acesso a recursos para o desenvolvimento rural. Também examina os impactos macroeconômicos, incluindo a influência nas disparidades socioeconômicas, na competitividade agrícola e no potencial de geração de empregos nas áreas rurais do Maranhão.

À medida que o Maranhão busca promover um desenvolvimento econômico inclusivo e sustentável em suas áreas rurais, é fundamental entender as barreiras à regularização fundiária e identificar estratégias que possam superar essas limitações.

O presente estudo visa fornecer uma análise abrangente e crítica das questões relacionadas à regularização fundiária no estado, bem como propor recomendações e soluções que possam impulsionar o desenvolvimento econômico e social das comunidades rurais do Maranhão.

Para isso, a dissertação será dividida em três partes. Na primeira parte vamos analisar os fatores históricos da distribuição de terras no Brasil, adentrar nos princípios constitucionais previstos na Carta Magna vigente, os mecanismos previstos na legislação que possibilitam a regularização fundiária, bem como a sua importância para o desenvolvimento econômico e social.

Na segunda parte, será analisada o que se entende por terras devolutas e quais podem ser arrecadadas pelo estado, bem como discorrer sobre a regularização fundiária realizada pelo INCRA e a regularização fundiária realizada pelo ITERMA.

Na terceira parte, será discorrido sobre a regularização de ocupação de terras no Maranhão, as limitações impostas pelo estado, tanto para a regularização dos imóveis, quanto posteriores à emissão do título, discorrer sobre o direito de propriedade e as consequências práticas que essas limitações geram aos proprietários dos imóveis.

Serão utilizadas as pesquisas bibliográfica e doutrinária, legislação e jurisprudência, por meio do método teórico-empírico com abordagem dedutiva.

1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL

Neste primeiro capítulo vamos tratar da forma que a regularização fundiária foi tratada no Brasil desde a colonização pelos portugueses, das capitanias hereditárias, até a Lei de Terras. Vamos aprofundar também nos princípios constitucionais aplicáveis à regularização fundiária, bem como aos instrumentos relevantes atualmente previstos na legislação para se concretizar a regularização fundiária.

Por fim, vamos esclarecer o papel da regularização fundiária na reforma agrária, destacar as suas diferenças e tratar também de projetos de leis que tramitam no Congresso que tem relação com a regularização fundiária.

1.1 Histórico da regularização fundiária

A história da regularização fundiária no Brasil é marcada por uma série de desafios e transformações ao longo dos séculos. De fato, este instituto evoluiu ao longo de diferentes períodos históricos, em que a adoção de uma série de medidas e instituições buscava organizar a posse e o uso da terra no território brasileiro.

Será demonstrado que, nas Capitanias Hereditárias, os donatários recebiam vastas extensões de terra como forma de recompensa por serviços prestados à Coroa Portuguesa, as quais, por sua vez, eram subdivididas e distribuídas entre sesmeiros, que obtinham o direito de ocupá-las e explorá-las mediante o cumprimento de certas condições, como o cultivo de parte da terra.

Já o período das Sesmarias representou uma fase importante na regularização fundiária, tendo em vista que elas funcionaram como uma forma de distribuição de terras e estímulo à produção agrícola. Assim, os sesmeiros, ao receberem uma sesmaria, assumiam o compromisso de cultivá-la e melhorá-la, garantindo assim sua posse. Com o tempo, esse sistema mostrou-se ineficiente para garantir a ocupação e o desenvolvimento das terras, levando à implementação do Regime de Posses, que visava regularizar a ocupação de terras devolutas e promover a colonização das áreas ainda não exploradas.

Por fim, a Lei de Terras, promulgada em 1850, representou um marco na regularização fundiária rural ao estabelecer critérios mais claros para a aquisição de terras devolutas. Essa legislação buscava modernizar as relações fundiárias, incentivando a compra e venda de terras e estimulando o desenvolvimento econômico do país.

Nesse sentido, a importância desse processo histórico para a presente dissertação reside na compreensão das bases históricas e legais que moldaram a estrutura fundiária brasileira, bem como suas implicações sociais, econômicas e ambientais. A análise desses períodos permite, portanto, contextualizar os desafios e dilemas enfrentados na regularização fundiária

contemporânea, contribuindo para a formulação de propostas e políticas mais eficazes para o uso e a gestão da terra no Brasil.

Passa-se, a seguir, a expor sobre o seu breve histórico de surgimento e evolução no país.

1.1.1 Capitânicas Hereditárias

As capitânicas hereditárias foram um sistema de administração territorial adotado por Portugal, no Brasil colonial, durante o período de colonização. Esse sistema foi implementado em 1534, pelo rei Dom João III, com o objetivo de colonizar e explorar as vastas terras recém-descobertas pelos portugueses.

A ideia central das capitânicas hereditárias era dividir o território brasileiro em grandes trilhas de terra, chamadas capitânicas, e entregá-las a donatários, conhecidos como capitães-donatários.

Segundo Alfredo Wagner Berno Almeida (2008, p. 34), as capitânicas hereditárias consistiam, portanto, principalmente, em áreas territoriais, que se estendiam do litoral em direção ao interior, respeitando os limites estabelecidos pelo Tratado de Tordesilhas, as quais eram governadas por donatários, indivíduos que recebiam o direito de posse e administração das terras, por meio de concessões da Coroa Portuguesa. A característica distintiva desse sistema era a transmissão hereditária do título de donatário.

Assim, cada capitão-donatário, que era, em sua grande maioria, membro da nobreza ou figura influente na corte portuguesa, detinha o controle total sobre suas capitânicas, com autoridade para colonizar a região, incentivar o povoamento e promover o desenvolvimento econômico, com a obrigação de cultivar as terras, construir engenhos e fortificações, e evangelizar os indígenas.

Juridicamente, o sistema das capitânicas hereditárias era garantido por meio de dois documentos essenciais: a Carta de Doação e a Carta Foral. A Carta de Doação conferia ao donatário o direito de posse da terra e a capacidade de transferi-la para seus descendentes, mas não permitia a sua venda ou alienação. Esse documento também estabelecia a concessão de uma sesmaria de dez léguas da costa, onde o donatário deveria criar vilas, estabelecer engenhos e promover a colonização e povoamento da região.

Já a Carta Foral tratou dos tributos e da distribuição dos lucros provenientes da produção das capitânicas, definindo claramente o que se devia à Coroa Portuguesa e o que cabia aos donatários. Dessa forma, esses documentos regulavam as relações entre a Coroa e os donatários,

estabelecendo os direitos, obrigações e responsabilidades de cada parte no contexto das capitâneas hereditárias. (BISPO, 2020, p. 77).

Denota-se, portanto, que, apesar de as terras estarem sob usufruto dos donatários, elas eram de propriedade da Coroa Portuguesa, como bem pontua José da Costa Porto:

De relação ao solo (durante o regime das capitâneas hereditárias) esse continuará constituindo patrimônio do Estado, pertencente à Nação, encarnada no Soberano, que, empenhando em promover o povoamento e a colonização da conquista, determina aos capitães o repartam e distribuam de sesmaria entre os moradores, gratuitamente. (PORTO, 1979, p. 24-25).

No entanto, o sistema das capitâneas hereditárias criou diversos problemas e desafios. Muitos capitães-donatários não possuíam recursos suficientes para colonizar efetivamente suas capitâneas, evoluindo em um desenvolvimento lento e precário. Além disso, a resistência dos povos indígenas locais e a falta de mão de obra escrava dificultavam a exploração econômica das terras. (BISPO, 2020, p. 78).

Com o passar do tempo, a maioria das capitâneas hereditárias fracassou em seus objetivos de colonização e exploração. Algumas delas foram abandonadas ou devolvidas à Coroa Portuguesa, enquanto outras foram unificadas e incorporadas a outras capitâneas ou ao governo geral.

Em 1549, o rei Dom João III criou o governo geral do Brasil, sob o comando de Tomé de Sousa, na tentativa de centralizar a administração colonial e solucionar os problemas enfrentados pelas capitâneas hereditárias. Essa medida permitiu uma maior coordenação das ações coloniais, o que facilitou a efetivação da colonização e a exploração das riquezas do território brasileiro. (BISPO, 2020, p. 78).

No século XVIII, com o ciclo da mineração, as capitâneas hereditárias perderam ainda mais importância, e a administração colonial tornou-se mais centralizada. Esse período marcou a transição do sistema das capitâneas para o domínio direto da Coroa Portuguesa sobre o Brasil.

Embora as capitâneas hereditárias tenham sido um experimento com resultados mistos, elas desempenharam um papel importante na colonização e ocupação do território brasileiro, confiantes para a formação da identidade nacional e da estrutura política e social do Brasil colonial.

1.1.2 Período das Sesmarias

O período das Sesmarias no Brasil foi uma época significativa na história da colonização do país, datada principalmente do século XVI ao início do século XIX. Todavia, esse sistema foi instituído no final do século XIV, em Portugal, durante o reinado de Fernando I, com a Lei das Sesmarias de 1375, como uma medida para enfrentar o problema de escassez de alimentos

no país e superar uma grave crise de abastecimento. Naquela época, as terras portuguesas ainda eram predominantemente organizadas sob o modelo feudal, com a maioria delas sendo propriedades de senhores que, em muitos casos, não tão cultivavam ou arrendavam para produção, pontua Lúcia Osório Silva (1996, p. 62).

Segundo Márcia Maria Menendes Motta (1998, p. 121), “o objetivo da legislação era o de não permitir que terras permanecessem incultas, impondo a obrigatoriedade do aproveitamento do solo”. Dessa forma, os senhores que não utilizassem ou arrendassem suas terras perderiam o direito sobre elas, e as terras devolutas seriam redistribuídas para outros colonos que se comprometessem a cultivá-las e a torná-las produtivas. Esse sistema visava acompanhar o interesse coletivo e incentivar o desenvolvimento agrícola e econômico do país. (ALMEIDA, 2008, p. 39).

Isto posto, o termo “sesmaria” deriva do latim "*sexmaria*" (sexta parte) e se refere à extensão de terra concedida, que geralmente corresponde a uma área equivalente a uma sexta parte da área total da capitania em que estava localizada. (HAVRENNE, 2017, p. 45).

O autor Ruy Cirne Lima bem define o significado de sesmarias:

Certo é, todavia, que a constituição das sesmarias não se fazia, sem preceder a divisão e repartição das terras incultas; a pensão ou renda estipulada consistia, geralmente, na sexta parte dos frutos; e, por último, o fim a que se atendia para constitui-las, era o roteamento, - o rompimento, pelo arado ou pela enxada, das terras abandonadas. (LIMA, 1935, p. 13-14).

O sistema de sesmarias, porém, não alcançou o objetivo desejado e passou por mudanças durante o reinado de D. João I, que governou Portugal entre 1385 e 1433. Uma das mudanças foi o fim da obrigatoriedade dos filhos de agricultores seguindo o ofício de seus pais.

A lei de regência, presente nas Ordenações Afonsinas, estabelecia que, se os proprietários de terras não retornassem a elas dentro de 1 (um) ano, essas terras poderiam ser cultivadas por novos ocupantes. Essa medida visava solucionar o problema da ocupação do território, permitindo que áreas abandonadas fossem aproveitadas por outros agricultores.

Posteriormente, um dispositivo semelhante foi introduzido no ordenamento jurídico, durante o reinado de Dom João II, que assumiu o trono em 1481. (LIMA, 1935, p. 15-16).

Nas Ordenações Manuelinas e Filipinas, o propósito original das sesmarias foi mantido, ou seja, conceder terras que eram pouco usadas às pessoas interessadas a ocupá-las. Porém, agora também era necessário pagar os encargos tributários como contrapartida pela concessão das terras. O foco principal passou a ser o repovoamento das áreas. (LIMA, 1935, p. 17).

Para garantir que as terras fossem efetivamente cultivadas e não permanecessem ociosas, impôs-se aos proprietários a obrigação de cultivá-las. Essa condição era uma espécie de cláusula resolutiva, ou seja, caso os proprietários não cumprissem a obrigação de cultivar as terras, elas poderiam ser destinadas a outros ocupantes interessados em desenvolver a agricultura e promover o repovoamento. (LIMA, 1935, p. 17).

Todavia, o regime de sesmarias se mostrou ineficaz em seu objetivo, com o fim do seu ciclo em Portugal com as Ordenações Filipinas.

A coroa portuguesa, ao chegar no Brasil, tomou posse de seu território por aquisição originária, ou seja, por direito de conquista

Com o “descobrimento” do Brasil, como já dito anteriormente, o primeiro sistema implantado no Brasil colônia foi o das capitânicas hereditárias. Com o fracasso desse modelo, instalou-se, em terras tupiniquins, o regime sesmarial, a partir da carta patente conferida a Martim Afonso de Souza, na Vila de Crato, em 20 de novembro de 1530, a qual lhe outorgava os seguintes poderes: “a) tomar posse das terras que descobrisse, organizando o governo e a administração civil e militar; b) tornar-se capitão-mor e governador das terras do Brasil; e c) conceder as sesmarias para aqueles que pudessem aproveitar as terras”. (HAVRENNE, 2017, p. 47).

Entretanto, conforme mostra Benedito Ferreira Marques (2009, p. 23), no contexto brasileiro, algumas diferenças em relação a Portugal tornam-se evidentes no regime das sesmarias:

a) As terras no Brasil eram consideradas virgens, ou seja, não haviam sido previamente cultivadas ou aproveitadas, com exceção daquelas já utilizadas pelos indígenas. Essa característica diferenciava o cenário brasileiro da realidade portuguesa, onde as terras já estavam, em grande parte, amigáveis e possuíam senhorios, mesmo que não fossem devidamente exploradas.

b) No Brasil, o regime das sesmarias assume um perfil semelhante à enfiteuse, um sistema de concessão de terras que transferia apenas o domínio útil da propriedade, mantendo o domínio direto em poder da Coroa ou do Estado. Em Portugal, o regime das sesmarias tinha uma aparência mais próxima a um confisco, em que as terras eram tomadas de proprietários ociosos e concedidas a novos ocupantes que as cultivavam.

Assim, o principal objetivo das sesmarias, em terras brasileiras, era o de estimular o povoamento e o desenvolvimento agrícola das regiões recém-descobertas, bem como assegurar a produção de alimentos para abastecer as vilas e os núcleos coloniais. Além disso, a concessão

de terras tinha uma função estratégica, garantindo o controle das áreas coloniais diante de possíveis ameaças de invasões estrangeiras e conflitos com povos indígenas.

Os sesmeiros recebiam títulos de posse, conhecidos como “cartas de sesmaria”, que atestavam sua pensão sobre as terras. Os beneficiários eram responsáveis por explorar a terra, pagar impostos à Coroa Portuguesa e fornecer parte da produção para o sustento das tropas e das comunidades locais.

Por certo, no contexto colonial, a concessão das terras estava condicionada à capacidade de aproveitá-las. Nesse sentido, fidalgos e homens de distinção receberam vastas extensões de terras do governador, que posteriormente foram distribuídas entre os povoadores. Os detentores de grandes coberturas de terras, os homens de posse, formavam a aristocracia econômica da sociedade colonial. Eles possuíam influência e poder em virtude da extensão de suas propriedades e das atividades culturais evoluídas nessas áreas. (HAVRENNE, 2017, p. 49).

Além disso, o Regimento de 1548 estabeleceu as diretrizes para a concessão de sesmarias destinadas à produção de açúcar nos engenhos. Os proprietários dos engenhos eram obrigados a moer a cana dos lavradores vizinhos e proteger seus engenhos, seguindo as recomendações de armamento recomendadas pelo regimento. (SILVA, 1996, p. 46).

Vale ressaltar que a distribuição da população no Brasil não ocorreu de acordo com um plano organizado de distribuição geográfica, mas sim por meio de decisões arbitrárias e individuais. Os colonizadores, muitas vezes, preferiam apossar-se de um pedaço de terra ao invés de buscar uma concessão oficial de sesmaria junto ao rei. Essa prática era mais comum entre aqueles que almejavam se tornar latifundiários, detendo grandes extensões de terras para seu próprio benefício. (LIMA, 1935, p. 36).

A concessão de sesmarias deixou de ter, pois, como objetivo principal, o incentivo à agricultura e passou a refletir uma questão de poder, fundamentada na dominialidade, em que, principalmente a partir de 1695, surge a exigência de pagamento de foro ou pensão nas sesmarias, o que acentuou ainda mais essa mudança de propósito. (LIMA, 1935, p. 37).

Em 1770, foram acrescentadas mais exigências burocráticas no processo de obtenção das sesmarias. Agora, era necessário que as Câmaras dos lugares onde fossem realizadas as doações fossem consultadas, pois essas entidades possuíam maior conhecimento das condições reais das terras. Essa medida visava garantir maior controle e fiscalização sobre as concessões de sesmarias. (SILVA, 1996, p. 62).

Apesar dessa medida, a identificação dos limites dos terrenos não era uma tarefa fácil devido aos problemas surgidos com a ocupação das terras por diversos grupos de pessoas. A falta de um controle efetivo e uma regulação mais rígida permitiram que, muitas vezes, as

sesmarias fossem ocupadas de forma irregular ou sobrepostas a outras concessões. (SILVA, 1996, p. 62).

Com a independência do Brasil em 1822, o sistema das Sesmarias foi gradualmente abolido, tendo fim com a publicação da Resolução de 17 de julho de 1822 (HAVRENNE, 2017, p. 51), sendo substituído por novas leis que regulamentaram a propriedade e a posse da terra.

O período das Sesmarias no Brasil deixou uma marca indelével na formação social, econômica e territorial do país, influenciando a distribuição de terras, a organização produtiva, a cultura agrícola e as relações de poder no contexto brasileiro.

1.1.3 Regime de Posses

Com o fim do regime das sesmarias, o território brasileiro passou a ser ocupado livremente, como adverte Roberto Smith:

A concessão de sesmarias foi suspensa em 1822 e, a partir daí, o regime de franco apossamento de terras representa um quadro em que o Estado praticamente sai de cena, na questão do ordenamento legal da apropriação de terras. (SMITH, 2008, p. 235).

Com efeito, o Estado deixou de exercer um papel efetivo no ordenamento fundiário, originado em um amplo processo de apossamento de terras sem qualquer regulamentação normativa. O período que se estende de 1822 a 1850 ficou conhecido como a “fase áurea do posseiro”, pois a posse tornou-se a única forma de adquirir o domínio das terras, mesmo que essa posse fosse apenas de fato. (SILVA, 1996, p. 81).

Nessa fase, a ocupação e posse das terras ocorriam sem uma regularização formal por parte do Estado. As pessoas que ocupavam as terras, de forma contínua, alegavam direitos sobre elas, mesmo sem possuir um título de propriedade válido. Dessa forma, muitos posseiros se estabeleceram em áreas rurais, desenvolvendo atividades agrícolas e motivadas sem a regularização fundiária.

Assim, a “fase áurea do posseiro” foi marcada por uma situação de informalidade e indefinição no ordenamento fundiário, com a posse sendo o principal mecanismo de ocupação e aquisição de domínio das terras, sem que houvesse uma regulamentação clara e efetiva por parte do Estado.

Ao fazer um comparativo entre sesmaria e o regime de posses, Lima preconiza que:

A sesmaria é o latifúndio, inacessível ao lavrador sem recursos.
A posse é, pelo contrário, - ao menos nos seus primórdios, - a pequena propriedade agrícola, criada pela necessidade, na ausência de providência administrativa sobre a sorte do colono livre, e vitoriosamente firmada pela ocupação. (LIMA, 1935, p. 46).

Contudo, a mentalidade latifundiária passou a influenciar o sistema de posses, sendo fomentada e disseminada pela lei anterior sobre as sesmarias. Dessa forma, as posses passaram a abranger extensas fazendas, percorrendo longas léguas de terra, sem uma preocupação inicial com o cultivo. A concepção da vasta propriedade tornou-se uma característica arraigada no comportamento do povo brasileiro. (HAVRENNE, 2017, p. 52).

As formas de compra e venda dessas vastas áreas ocorriam irregularmente, multiplicando-se de forma célere. Inclusive, o valor venal passou a ser levado em conta, mesmo em situações envolvendo posse de terras. (LIMA, 1935, p. 54). Essa realidade refletia a predominância do modelo de latifúndio, em que grandes extensões de terras eram controladas por um único proprietário ou grupo, concentrando o poder e a posse da terra nas mãos de poucos.

Nesse contexto, afirma Lígia Osório Silva (1996, p. 81) que, a ausência de títulos de propriedade emitidos pelas autoridades constituía um problema significativo para os proprietários de terras, pois não havia garantia jurídica sobre suas áreas ocupadas. Para solucionar essa questão, seria necessário o processo de consolidação do Estado nacional, um processo que havia sido implantado apenas por Dom Pedro.

Prossegue a autora supramencionada dispondo que, diante desse panorama, o café emergiu como uma cultura de extrema fidelidade para o país, impulsionando significativamente suas exportações. Entre as décadas de 1821-1830 e 1841-1850, as exportações de café quintuplicaram, tendo um papel fundamental na formação e fortalecimento do Estado nacional. (SILVA, 1996, p. 88).

Igualmente relevante, o processo de abolição da escravidão no Brasil, iniciado com a promulgação da Lei Eusébio de Queiroz em 1850, possuiu conexões estreitas com a adoção da Lei de Terras. A gradual supressão da escravidão estava em desacordo com os interesses da lavoura direcionados para a exportação. Diante disso, a solução para a redefinição do papel do escravo passou a ser a substituição pelo imigrante. (SILVA, 1996, p. 124).

Forçoso destacar que a Lei de Terras (promulgada em 18/09/1850) foi estabelecida poucos dias após a Lei Eusébio de Queiroz (4/09/1850), evidenciando a estreita relação entre essas medidas. (SILVA, 1996, p. 124).

Ambas as leis buscavam reconfigurar o sistema econômico e social do Brasil, encaminhando o país para um cenário pós-escravidão, com a promoção da inclusão e a regularização da propriedade fundiária.

Além do mais, após um período de 28 anos de *vacatio legis*, a Lei de Terras foi reformulada com o objetivo de corrigir os abusos cometidos no sistema agrário. Nessa revisão, houve o reconhecimento imediato da "posse com cultura efetiva". Contudo, optou-se por não decretar uma expropriação em massa das terras sem cultivo, uma vez que tal medida poderia ter efeitos imprevisíveis. (LIMA, 1935, p. 55).

Além disso, foi instituído o processo de legitimação de posses, o qual os posseiros deviam solicitar para evitar a “comisso” de suas terras, com a consequente redução da extensão de suas áreas. (LIMA, 1935, p. 55).

Com o passar do tempo, o regime de posse evoluiu e foi se adaptando às mudanças sociais e compulsivas. No século XIX, com o processo de independência do Brasil e a consolidação do Estado Nacional, houve esforços para regularizar as posses, com a tentativa de formalizar a posse da terra e garantir a segurança jurídica dos posseiros.

1.1.4 Lei de Terras

Essa legislação estabeleceu a formalização das posses existentes, com o reconhecimento inequívoco da propriedade do ocupante, desde que houvesse evidência de cultivo. Ademais, permitiu a legalização de posses de áreas maiores caso o cultivo já tivesse sido iniciado. No entanto, o tamanho total da propriedade não deveria ultrapassar o limite de uma sesmaria, equivalente às últimas concedidas na região. (LIMA, 1935, p. 59-60).

A Lei de Terras de 1850 também considerava os posseiros que ocupavam as terras das sesmarias não invalidadas. Esses ocupantes tiveram o direito de solicitar a indenização pelas melhorias realizadas na área e a oportunidade de buscar a legalização da posse, desde que atendessem a algumas condições, como comprovar a ocupação da área por pelo menos cinco anos. (LIMA, 1935, p. 61).

Oficialmente conhecida como Lei nº 601, a Lei de Terras foi promulgada em 18 de setembro de 1850, durante o Segundo Reinado do Brasil, e entrou em vigor em 1º de janeiro de 1851. Em seu texto, trouxe o art. 5º a legitimação das posses, *in verbis*:

Art 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primaria, ou havidas do primeiro occupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:

§ 1º Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, comprehenderá, além do terreno aproveitado, ou do necessario para pastagem dos animaes que tiver o posseiro, outrotanto mais de terreno devoluto que houver contiguo, com tanto que nenhum caso a extensão total da posse exceda a de huma sesmaria para cultura ou criação, igual ás ultimas concedidas na mesma Comarca ou na mais visinha.

§ 2º As posses em circunstâncias de serem legitimadas, que se acharem em sesmarias ou outras concessões do Governo, não incursas em commisso ou revalidade por esta Lei, só darão direito á indemnisação pelas benfeitorias. Exceptua-se desta regra o caso de verificar-se a favor da posse qualquer das seguintes hypotheses: 1ª, o ter sido declarada boa por sentença passada em Julgado entre os sesmeiros ou concessionarios e os posseiros: 2ª, ter sido estabelecida antes da medição da sesmaria ou concessão, e não perturbada por cinco anos: 3ª, ter sido estabelecida depois da dita medição, enão perturbada por dez annos.

§ 3º Dada a excepção do paragrapho antecedentes, os posseiros gozarão do favor que lhes assegura o § 1º, competindo ao respectivo sesmeiro ou concessionario ficar com o terreno que sobrar da divisão feita entre os ditos posseiros, ou considerar-se tambem posseiros para entrar em rateio igual com elles.

§ 4º Os Campos de uso commum dos moradores de huma ou mais Freguezias, Municipios ou Comarcas serão conservados em toda a extensão de suas divisas, e continuarão a prestar o mesmo uso, conforme a pratica actual, em quanto por Lei não se dispuzer o contrário.

De fato, era necessária a regularização das posses dos ocupantes, e essa iniciativa era realizada através da utilização produtiva das terras. Dessa forma, a Lei de Terras estabeleceu o marco inicial para a regularização fundiária no país.

Abaixo, apresentam-se algumas mudanças significativas trazidas pela Lei de Terras para o sistema fundiário brasileiro:

a) A lei instituiu a possibilidade de venda de terras devolutas (terras públicas que não estavam sendo utilizadas ou ocupadas), as quais eram oferecidas em hasta pública (leilão) e poderiam ser adquiridas por qualquer pessoa interessada, inclusive estrangeiras. No entanto, estabeleceu-se um limite máximo de terras que cada pessoa poderia adquirir, com o objetivo de evitar a concentração excessiva de terras nas mãos de poucos;

b) Para combater a apropriação ilegal de terras, a Lei de Terras proibia a chamada “grilagem”, que consiste em falsificar documentos de propriedade de terras devolutas. Essa prática era comum na época e criava uma série de conflitos e disputas por terras;

c) A lei reconheceu a posse daqueles que já estavam ocupando terras devolutas de forma sojejada e ininterrupta, por um determinado período. Esses posseiros poderiam solicitar o reconhecimento de sua posse, o que conferiria a eles o direito de adquirir a terra através da medição e pagamento do preço estabelecido em leilão;

d) A Lei de Terras estabeleceu um procedimento para a regularização das posses, com a medição das terras e a concessão de títulos definitivos de propriedade (títulos de sesmaria) aos que ocupavam legitimamente. (LIMA, 1935, p. 62-66).

De acordo com Lima (1935, p. 76-77), a Lei de Terras foi fortemente influenciada pelo sistema de colonização de Wakefield, que apresentava os seguintes princípios fundamentais:

a) abundância de mão de obra; b) possibilidade de importação de trabalhadores das metrópoles, para trabalharem nas colônias, por, pelo menos, 2 ou 3 anos; c) impossibilidade de os imigrantes se tornarem proprietários, motivo pelo qual as terras deveriam ser vendidas a preços elevados; d) incorporação do produto total das vendas a um fundo de imigração, destinado a custear a vinda deles; e) determinação para que o preço das terras fosse uniforme e fixo, levando em consideração unicamente a sua extensão. (HAVRENNE, 2017, p. 57).

Desses cinco princípios, três foram de fato incorporados pela Lei de Terras de 1850, que são os seguintes (LIMA, 1935, p. 77): a) importação de trabalhador realizada pelo governo, com o objetivo de empregá-lo por um período determinado; b) possibilidade de venda direta das terras por preços elevados, fora de leilões públicos; c) criação de um fundo de imigração destinado a financiar a chegada de inúmeros de imigrantes ao Brasil.

A Lei de Terras, ao adotar esses princípios, visava estimular a vinda de trabalhadores para as colônias brasileiras, ganhando a economia agrícola, assim como estabelecer um sistema mais organizado de distribuição de terras no país.

Além do mais, cumpre mencionar que a concessão de terras no Império envolveu dois elementos formais essenciais: um contrato e um título. Somente o contrato por si só não era suficiente para a efetivação da concessão; era imprescindível a presença do título. Essa formalidade foi crucial para a transferência legal de terras e, posteriormente, foi elaborada no Código Civil de 1916, por Clóvis Bevilacqua. (LIMA, 1935, p. 99).

Não há dúvidas de que a Lei de Terras teve um impacto significativo na organização fundiária do Brasil e contribuiu para a consolidação de grandes propriedades rurais e para o aumento da produção agrícola. No entanto, também foi objeto de críticas, pois, em muitos casos, os pequenos agricultores e comunidades tradicionais foram deixando de existir, vez que não possuíam recursos para participar dos leilões e para comprar terras. Isso resultou em uma concentração de terras em poder de poucos proprietários, contribuindo para desigualdades sociais no campo.

Por todo o discorrido, pode-se concluir que, desde os tempos coloniais, a posse e o uso da terra foram temas centrais na formação econômica e social do país, refletindo-se nas diversas etapas de regularização fundiária ao longo dos séculos. Nesse sentido, como se verá a seguir, os princípios constitucionais, estabelecidos ao longo da história brasileira, moldam diretamente as políticas de regularização fundiária.

1.2 Princípios constitucionais da regularização fundiária

Imprescindível apresentar aqui a definição de regularização fundiária, a qual, nas palavras de Havrenne (2017, p. 15), trata-se de “uma política de Estado, que consiste no conjunto de medidas que visam à titulação dos ocupantes de áreas irregulares, de modo a garantir o mínimo vital de dignidade às pessoas”.

E, prossegue o autor afirmando que, “numa acepção mais ampla, a regularização fundiária envolve todos os atos necessários à arrecadação de terras para o domínio público, para posterior destinação às pessoas aptas a conferir um uso racional delas”. (HAVRENNE, 2017, p. 15).

Já para José de Souza Martins (2014, p. 22), a regularização fundiária “é todo ato tendente a desconcentrar a propriedade da terra quando esta representa ou cria um impasse histórico ao desenvolvimento social baseado nos interesses pactuados da sociedade”.

Ao considerar os elementos da regularização fundiária, Vicente Amadei assim dispõem sobre o instituto. Cuida de:

categoria jurídica (i) diretiva, enquanto fim e direção da política de reengenharia rural e urbana, ou de saneamento dos males do campo e da cidade (v.g. art. 2º, XIV, EC); (ii) matriz, enquanto gênero de várias formas de regularizar, abarcando a multiplicidade dos aspectos de irregularidades prediais (da falta de titulação às graves desordens habitacionais, passando por deficiências de empreendimentos, de edificação, de parcelamento do solo, de uso e ocupação etc.); e (iii) procedimental, na medida em que abrange várias etapas, instrumentos e atos voltados à regularização singularmente considerada. (AMADEI, 2017, p. 12).

Não se deixe de olvidar que, dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, encontram-se a erradicação da pobreza e a marginalização, assim como a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º).

Nesse sentido, segundo Natalino Irti (2001, p.16-17), os objetivos constitucionais retro mencionados constituem os pilares da Constituição Econômica, resultantes de uma decisão política. É fundamental, pois, compreender a integração abrangente fornecida pelo texto constitucional, sendo impraticável dissociar as normas econômicas das sociais.

Por seu turno, ainda que a Constituição Federal de 1988 (CR/88) não tenha trazido uma definição expressa da regularização fundiária, pode-se aventar o seu conceito no Título VII, que aborda a Ordem Econômica e Financeira. Ou seja, do seu art. 188, *caput*, é possível concluir que o referido dispositivo estabelece que a destinação de terras públicas e devolutas deve estar

em consonância com a política agrícola. Essa disposição indica que a regularização fundiária envolve a compatibilização da destinação dessas terras com a política agrícola em vigor.

Outrossim, o legislador buscou estabelecer uma política de desenvolvimento para o meio rural, oferecendo diversos instrumentos para esse propósito, os quais são enumerados no art. 73 da Lei nº 4.504/64, conhecida como Estatuto da Terra:

Art. 73. Dentro das diretrizes fixadas para a política de desenvolvimento rural, com o fim de prestar assistência social, técnica e fomentista e de estimular a produção agropecuária, de forma a que ela atenda não só ao consumo nacional, mas também à possibilidade de obtenção de excedentes exportáveis, serão mobilizados, entre outros, os seguintes meios:

I - assistência técnica;

II - produção e distribuição de sementes e mudas;

III - criação, venda e distribuição de reprodutores e uso da inseminação artificial;

IV - mecanização agrícola;

V - cooperativismo;

VI - assistência financeira e creditícia;

VII - assistência à comercialização;

VIII - industrialização e beneficiamento dos produtos;

IX - eletrificação rural e obras de infra-estrutura;

X - seguro agrícola;

XI - educação, através de estabelecimentos agrícolas de orientação profissional;

XII - garantia de preços mínimos à produção agrícola. [...].

De mais a mais, há de se dizer que, as terras, mesmo que sejam públicas, devem obedecer ao princípio da função social da propriedade. Isso significa que elas devem ser utilizadas de forma racional, com o correto manejo dos recursos naturais disponíveis, em conformidade com as regulamentações das relações de trabalho, além de promover uma exploração que beneficie tanto os donos de terras quanto os trabalhadores.

É o que leciona Gilberto Bercovici, *in verbis*:

A função social da propriedade, cujo conteúdo essencial está determinado pelo artigo 186, deve ser observada por todos os tipos de propriedade de bens de produção garantidos pela Constituição Federal de 1988. Não há propriedade, enquanto bem de produção, que escape ao pressuposto da função social, nem mesmo a propriedade produtiva do artigo 185, II. (BERCOVICI, 2007, sem p.).

Dito isso, a regularização fundiária no Brasil é um processo que visa conferir segurança jurídica e legalidade às propriedades rurais e urbanas, especialmente aquelas ocupadas informalmente ou em situação irregular. Essa prática busca garantir o acesso à terra e aos

direitos de posse e propriedade para famílias que vivem em assentamentos informais, loteamentos clandestinos ou áreas rurais sem os documentos adequados.

O principal objetivo da regularização fundiária é o de possibilitar que as pessoas que ocupam essas terras tenham seus direitos reconhecidos pelo Estado, o que implica diversos benefícios, como acesso a créditos, programas sociais, serviços básicos, além de assegurar a sua permanência na área.

O processo de regularização fundiária pode envolver etapas como a identificação e cadastro dos ocupantes, levantamento e demarcação das áreas, regularização documental e elaboração de planos urbanísticos e projetos sociais, notadamente em áreas urbanas. Em áreas rurais, a regularização fundiária também pode incluir a redistribuição de terras para fins de reforma agrária.

A regularização fundiária busca, portanto, em última instância, promover a inclusão social e a redução dos conflitos pela posse da terra, com vistas a uma maior justiça social e ao desenvolvimento sustentável do país.

Além do acima apresentado, mister se faz discorrer sobre os princípios constitucionais que norteiam a regularização fundiária, a saber:

Inicialmente é de suma importância tratar do princípio da dignidade da pessoa humana. Relevantes são os dizeres de George Marmelstein (2018, p. 15), o qual afirma que a dignidade não se restringe àqueles indivíduos “marcados” por motivos étnicos, culturais ou psicológicos, ao revés, é uma característica inerente a todos os seres humanos, simplesmente pelo fato de serem humanos.

É o que também assevera o professor Uadi Lammêgo Bulos:

Seu acatamento representa a vitória contra a intolerância, o preconceito, a exclusão social, a ignorância e a opressão. A dignidade humana reflete, portanto, um conjunto de valores civilizatórios incorporados ao patrimônio do homem. Seu conteúdo jurídico interliga-se às liberdades públicas, em sentido amplo, abarcando aspectos individuais, coletivos, políticos e sociais do direito à vida, dos direitos pessoais tradicionais, dos direitos metaindividuais (difusos, coletivos e individualmente homogêneos), dos direitos econômicos, dos direitos educacionais, dos direitos culturais etc. abarca uma variedade de bens, sem os quais o homem não substituiria. A força jurídica do pórtico da dignidade começa a espargir efeitos desde o ventre materno, perturbando até a morte, sendo inata ao homem. Notório é o caráter instrumental do princípio, afinal ele propicia o acesso à justiça de quem se sentir prejudicado pela sua inobservância. (BULOS, 2020, p. 415).

A CR/88 ao proclamar, em seu art. 1º, a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, privilegia a justiça social, estabelecendo um valor supremo, aplicável a todas as pessoas, independentemente de credo, raça, cor, origem ou status social. (BULOS, 2020, p. 415).

O princípio da dignidade da pessoa humana afirma, portanto, que todos os seres humanos, por sua própria natureza, possuem um valor intrínseco e uma essência digna, que devem ser respeitados e protegidos em todas as circunstâncias. Ele abrange uma série de direitos e garantias fundamentais que visam assegurar o tratamento justo, igualitário e humano a todas as pessoas, sem qualquer forma de identificação.

Dessa forma, a Constituição Federal do Brasil estabelece a dignidade da pessoa humana como um norte para a interpretação e aplicação de todas as suas normas, garantindo que os direitos individuais e coletivos sejam respeitados, e que o Estado atue em prol do bem-estar e da qualidade de vida de todos os cidadãos. Esse princípio é a base para a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e solidária, em que todos tenham suas necessidades básicas atendidas e seus direitos protegidos.

Nesse contexto, em relação à regularização fundiária no Brasil, o princípio da dignidade da pessoa humana desempenha um papel crucial, tendo em vista que a falta de moradia adequada e regularizada é uma violação flagrante à dignidade do indivíduo. A posse irregular de terras e a ausência de titulação impedem o pleno exercício dos direitos fundamentais, como o direito à moradia, à segurança e à igualdade de oportunidades.

É o que dispõe Rodrigo Rage Ferro (2019, p. 24): “[...] o princípio da dignidade humana, pois, como condição mínima para o desenvolvimento humano, é requisito para se alcançar um mínimo existencial, isto é, um mínimo necessário para que o ser humano tenha uma vida de dignidade plena”. E também Eluiz Antônio Ribeiro Mendes e Bispo (2020, p. 41), portanto, “a regularização fundiária afigura-se como mecanismo de efetivação e concretização da dignidade da pessoa humana”.

A regularização fundiária é, pois, uma medida essencial para garantir a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana, pois, ao regularizar as ocupações informais e conceder títulos de propriedade às famílias que habitam áreas urbanas ou rurais sem documentação legal, o Estado reconhece e assegura o direito à moradia digna. Isso não apenas promove a segurança jurídica e a estabilidade habitacional, mas também contribui para a redução da desigualdade social e para o fortalecimento da cidadania.

Além disso, a regularização fundiária está intrinsecamente ligada a outros aspectos relacionados à dignidade da pessoa humana, como o acesso a serviços públicos essenciais,

infraestrutura adequada, educação, saúde e transporte. Ao regularizar as ocupações informais, o Estado também possibilita a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento humano e a inclusão social, contribuindo para a promoção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Portanto, a regularização fundiária no país não é apenas uma questão de legalidade, mas também uma questão de justiça social e respeito à dignidade da pessoa humana, pois se trata de um instrumento fundamental para garantir que todos os cidadãos possam viver com dignidade, em condições de igualdade e com acesso aos direitos fundamentais básicos.

Importante destacar também a regularização fundiária como forma de erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais

Como já pontuado, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais, são objetivos fundamentais da Constituição Federal do Brasil. Assim, o Estado tem o dever de empreender esforços para combater a pobreza, garantir condições dignas de vida para todos os cidadãos e promover o desenvolvimento equitativo em todas as regiões do país.

Uma das estratégias emergentes para alcançar esses objetivos é a regularização fundiária. Por meio desse processo, busca-se conferir segurança jurídica e acesso à propriedade para famílias que vivem em assentamentos informais ou áreas rurais sem documentos adequados. A regularização fundiária é um instrumento importante para garantir o direito à moradia e o acesso à terra, confiantes assim para a redução da pobreza e da marginalização.

Além disso, a regularização fundiária também pode contribuir para a redução das desigualdades sociais e regionais, pois, ao legalizar a posse da terra, possibilita o acesso a créditos, programas sociais e serviços básicos, promovendo o desenvolvimento sustentável das comunidades.

Desse modo, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e a regularização fundiária são elementos interligados na busca por uma sociedade mais justa e inclusiva, em que cada indivíduo tenha sua dignidade respeitada e suas oportunidades ampliadas. O compromisso com esses princípios é fundamental para a construção de um país mais igualitário e com melhores condições de vida para todos os seus cidadãos.

O princípio da isonomia, também conhecido como princípio da igualdade, é um dos pilares da Constituição Federal de 1988 no Brasil. Ele está presente no art. 5º, *caput*, que estabelece que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Esse princípio

visa garantir que todas as pessoas sejam tratadas de forma justa e equitativa, devendo ser considerado suas diferentes condições.

O princípio da isonomia abrange diversos aspectos, como igualdade perante a lei, igualdade de direitos e oportunidades, e igualdade na aplicação das normas. Significa que todos os indivíduos devem ser tratados com imparcialidade e que ninguém pode ser submetido a tratamento diferenciado injustificado.

Porém, é importante destacar que a igualdade não significa tratar todos de forma relevante, pois as pessoas têm características, necessidades e contextos diferentes. O princípio da isonomia visa combater a desigualdade social e promover políticas que buscam corrigir as desigualdades sociais, culturais e culturais existentes.

Nesse sentido, são os ensinamentos de Ruy Barbosa:

A regra da igualdade não consiste senão em quinhão desigualmente aos desiguais na medida em que se desiguam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. Os apetites humanos conceberam inverter a norma universal da criação, pretendendo, não dar a cada um, na razão do que vale, mas atribuir o mesmo a todos, como se todos se equivalessem. (BARBOSA, 2008, p. 17-18).

De igual modo, se posicionam Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco (2008, p. 157): a isonomia “significa em resumo tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade”.

Cumprir observar que o princípio da igualdade não se aplica apenas ao legislador, mas também ao intérprete e ao aplicador da lei. A norma não pode estabelecer tratamentos desiguais sem justificativa adequada. No entanto, é possível estabelecer diferenciações, desde que estejam em conformidade com o que está previsto na CR/88.

É o que ensina Celso Antonio Bandeira de Mello:

Parece-nos que o reconhecimento das diferenciações que não podem ser feitas sem quebra da isonomia se divide em três questões:

- a) a primeira diz com o elemento tomado como fator de desigualação;
- b) a segunda reporta-se à correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de discriminação e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado;
- c) a terceira atina à consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados. (MELLO, 2003, p. 21-22).

O princípio da isonomia, quando aplicado à regularização fundiária, implica dizer que o acesso à terra e à regularização das propriedades deve ocorrer de forma justa e equitativa para todos. Isso significa que o processo de regularização deve ser transparente, imparcial e acessível a todos os indivíduos, independentemente de sua situação socioeconômica.

A regularização fundiária tem um papel importante na busca pela igualdade social, especialmente quando se trata de comunidades que vivem em assentamentos informais ou áreas rurais sem documentação apropriada. Ao garantir o acesso à terra legalizada, a regularização fundiária possibilita que as famílias obtenham segurança jurídica sobre suas propriedades, permitindo o acesso a créditos, programas sociais e serviços básicos.

No entanto, é essencial que a regularização fundiária seja conduzida de modo a considerar as peculiaridades de cada caso, para evitar que fatores discriminatórios influenciem o processo. O princípio da isonomia exige que a regularização seja pautada pela justiça social, buscando atender às necessidades das populações mais elegíveis e promovendo a inclusão e o desenvolvimento sustentável das comunidades.

Assim, ao aplicar o princípio da isonomia à regularização fundiária, busca-se assegurar que todos tenham acesso aos mesmos direitos, independentemente de sua condição social ou origem, esperançosos para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Diante das elucidações acima apresentadas, tem-se que os princípios constitucionais que regem a regularização fundiária estão intrinsecamente ligados à função social da propriedade, haja vista que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, como se verá, esse princípio tornou-se um dos pilares fundamentais das políticas agrárias e de regularização fundiária no país.

A função social da propriedade também é um princípio fundamental consagrado na CR/88, que determina que a propriedade deve cumprir um papel relevante e benéfico para toda a sociedade, e não apenas para o proprietário individual.

Esse princípio está explícito no art. 5º, inciso XXIII¹ e, de modo mais detalhado no art. 170, inciso III² do texto constitucional, que trata dos princípios da ordem econômica. De acordo com a Constituição, a propriedade privada atenderá a sua função social quando cumprir os requisitos como o uso adequado da terra, o respeito ao meio ambiente, a valorização do trabalho humano, a observância das provisões legais e a contribuição para o bem-estar coletivo.

¹ Art. 5º, XXIII: a propriedade atenderá a sua função social.

² Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
III - função social da propriedade.

Isso significa que o direito de propriedade não é absoluto, e o proprietário deve exercê-lo de maneira responsável, considerando o impacto de suas ações na coletividade e no meio ambiente. Se uma propriedade não cumprir com a sua função social, a legislação permite que o Estado intervenha para promover a sua utilização adequada, inclusive por meio da desapropriação, para fins de reforma agrária ou urbana.

A função social da propriedade é, portanto, um instrumento importante para buscar uma distribuição mais equitativa da riqueza e garantir que a propriedade adquira um papel de interesse público, confiante para a justiça social, o desenvolvimento sustentável e o bem-estar geral da população.

Relevante, ademais, discorrer sobre a sua evolução constitucional, como se passa a expor.

De acordo com Bispo, *in verbis*:

As primeiras constituições brasileiras (Imperial, de 1824 e a Republicana, de 1891) possuíam um viés nitidamente individualista e absolutista da propriedade, reflexo da sociedade da época. A Imperial trazia um conceito praticamente absoluto da propriedade, assegurando o direito à indenização no caso em que o Poder Público necessitasse do bem (artigo 179). A inspiração disso está na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, mais especificamente no se artigo 17 que reza: “como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização.” Essa seria a tônica do constitucionalismo brasileiro até 1969. (BISPO, 2020, p. 48).

A Constituição Federal de 1891 manteve a visão anterior, considerando a propriedade como algo exclusivamente individual, desconsiderando qualquer dimensão social. Esse conceito foi reproduzido no Código Civil de 1916, o qual adotou uma perspectiva individualista e absolutista. Naquela época, a sociedade era eminentemente agrária e patriarcal. (HAVRENNE, 2017, p. 25).

Já com a promulgação da Constituição de 1934, foram atribuídas as primeiras ideias relacionadas ao uso condicionante da propriedade. Observa-se um avanço, uma vez que passou a ser proibido o emprego da propriedade em desacordo com o interesse social ou coletivo. Esse foi um marco inicial na concepção inicial do uso social da propriedade. (HAVRENNE, 2017, p. 25).

A Constituição promulgada em 1937, durante o período do Estado Novo, entretanto, extirpou a disposição que proibia o uso da propriedade contrária ao interesse social ou coletivo,

representando um retrocesso nesse sentido. Em adição, acrescentou-se a ideia de que o uso da propriedade seria regulamentado por legislação específica. (BISPO, 2020, p. 49).

Em contrapartida, a Constituição de 1946, retomando os princípios democráticos, incorporou explicitamente a noção de que o uso da propriedade estaria condicionado à sua função social, utilizando o termo “bem-estar social da propriedade”. Dessa maneira, a função social tornou-se um elemento indissociável da propriedade, encontrando previsão no art. 147, inserido no título “Da Ordem Econômica e Social”.

A Ordem Econômica inaugura, assim, a função social da propriedade. Além do mais, também previu o instituto da desapropriação por interesse social, mediante a promulgação da Lei Federal nº 4.132/1962. (BISPO, 2020, p. 49).

Como bem pontua Luiz Edson Fachin:

É a expressão da Constituinte de 1946 que estatui o efetivo condicionamento da utilização da propriedade ao bem-estar coletivo. Tal limitação decorreu de novo substrato aplicado ao direito de propriedade, derivado do repúdio ao individualismo econômico. Incorpora-se, aqui, a consagração da superioridade do interesse público sobre a individual, resguardando-se, no entanto, os pressupostos básicos do direito individual. (FACHIN, 2011, p.813-852).

Outrossim, a Constituição outorgada de 1967 conservou a função social no título da ordem econômica, enfatizando a relevância desse elemento para o progresso da nação, tanto sob a perspectiva econômica quanto social. (HAVRENNE, 2017, p. 26). Isso demonstra o reconhecimento da sua importância essencial como um instrumento para promover o desenvolvimento equilibrado e justo do país.

A Constituição Federal de 1969 (Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/1969) preservou a mesma redação em relação à função social, constante da Constituição anterior.

Por derradeiro, a CR/88 conhecida como a “Constituição Cidadã”, devido à sua ênfase na valorização dos direitos fundamentais, incluiu o direito à propriedade, havendo uma mudança significativa na estrutura do texto, transferindo o art. 5º, que cuida dos direitos e garantias fundamentais, da parte final para a parte inicial do documento, conferindo-lhe uma posição de destaque.

Ademais, a Constituição manteve a função social como um dos princípios fundamentais da ordem econômica. Esse princípio reforça a importância de que a propriedade adquira uma função valiosa para toda a sociedade, sendo utilizada de maneira responsável e em conformidade com o bem-estar coletivo. Essa disposição reflete o compromisso com a justiça social e o desenvolvimento equitativo do país.

Para o presente trabalho, será dada ênfase tão somente à propriedade rural, aquela que está relacionada à utilização racional e adequada do solo, ao manejo sustentável dos recursos naturais, à preservação do meio ambiente, ao respeito às normas trabalhistas e à promoção do bem-estar dos donos de terras e de trabalhadores.

Caso não seja cumprida essa função, a propriedade poderá ser desapropriada para fins de reforma agrária, exceto quando se enquadrar na definição de pequena ou média propriedade conforme a lei, e o proprietário não possuir outra propriedade ou se essa for produtiva, em conformidade com o disposto no art. 182, §§ 2º e 4º, bem como nos arts. 184 a 186 da CR/88.

A previsão constitucional da função social da propriedade rural no Brasil tem sua origem no art. 186 e é complementada pelo art. 187, ambos da CR/88. Essa disposição tem como objetivo assegurar que a terra seja utilizada de forma produtiva e sustentável, promovendo o desenvolvimento agrário, a justiça social e a redução das desigualdades no campo.

Senão, veja-se:

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.

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

- I - os instrumentos creditícios e fiscais;
- II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;
- III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;
- IV - a assistência técnica e extensão rural;
- V - o seguro agrícola;
- VI - o cooperativismo;
- VII - a eletrificação rural e irrigação;
- VIII - a habitação para o trabalhador rural.

§ 1º Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

§ 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

Os efeitos dessa previsão são diversas e abrangem diferentes aspectos da sociedade e da economia brasileira, dentre eles:

a) Reforma agrária e distribuição de terras: uma das principais consequências da função social da propriedade rural no Brasil é o estímulo à realização da reforma agrária. O país possui uma longa história de concentração fundiária, e a função social da propriedade visa combater esse imbróglio, garantindo a distribuição mais justa das terras. Através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o governo busca promover a desapropriação de terras improdutivas ou subutilizadas e destiná-las a assentamentos rurais para famílias de trabalhadores sem terra ou com pouca terra;

b) Estímulo à produção agrícola sustentável: a previsão da função social da propriedade também incentiva os produtores rurais a adotarem práticas agrícolas sustentáveis e ambientalmente responsáveis. Isso inclui o uso adequado dos recursos naturais, a preservação de áreas de preservação permanente (APPs) e reservas legais, bem como a adoção de técnicas que promovam a conservação do solo e a redução do uso de agrotóxicos;

c) Incentivo à agricultura familiar: a função social da propriedade rural favorece o fortalecimento da agricultura familiar. Pequenas propriedades rurais são tidas como cumpridoras da função social, uma vez que geram emprego e renda para as famílias e contribuem para o abastecimento do mercado interno com alimentos. Políticas públicas, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), são desenvolvidas para apoiar e fortalecer essa categoria de agricultura;

d) Desenvolvimento regional e combate à pobreza rural: ao cumprir a função social da propriedade rural, os agricultores e produtores contribuem para o desenvolvimento regional, uma vez que geram empregos, renda e movimentam a economia local. Isso é especialmente relevante para regiões mais carentes, onde a agricultura é uma das principais atividades econômicas. O combate à pobreza no campo é uma das metas dessa abordagem;

e) Conflitos agrários e regularização fundiária: A função social da propriedade também impacta nos conflitos agrários, já que propriedades rurais que não cumprem sua função social podem ser “alvo” de ocupações ou reivindicações de movimentos sociais. A regularização fundiária é uma das formas de buscar a pacificação desses conflitos, garantindo a legalização das posses e a segurança jurídica dos ocupantes;

f) Preservação ambiental: ao promover a utilização sustentável da terra, a função social da propriedade contribui para a preservação do meio ambiente. A proteção de áreas de preservação permanente (APPs) e reservas legais é fundamental para a manutenção da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos;

g) Incentivo à pesquisa e inovação agrícola: a busca pelo cumprimento da função social da propriedade rural igualmente estimula a pesquisa e inovação agrícola. A adoção de novas

tecnologias e técnicas mais eficientes é uma forma de aumentar a produtividade e melhorar a qualidade dos produtos agrícolas.

A função social da propriedade exerce influência direta na interpretação de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. Essa abordagem tem implicações significativas no contexto da desapropriação, prevista no art. 184 da CR/88 e, conseqüentemente, nos demais instrumentos de promoção da reforma agrária e da regularização fundiária disponíveis para o poder público. (HAVRENNE, 2017, p. 34).

Essa linha de raciocínio estabelece que a propriedade, além de atender aos interesses particulares do proprietário, deve cumprir uma função social, ou seja, ser utilizada de maneira produtiva e benéfica para a sociedade como um todo. Dessa forma, quando uma propriedade rural é considerada improdutiva ou subutilizada, o Estado poderá desapropriá-la, desde que respeite os princípios legais e a devida indenização ao proprietário.

Uma norma relacionada à função social da propriedade impede a desapropriação de pequenas e médias propriedades rurais, desde que o proprietário não possua outra propriedade. Essa disposição encontra-se no art. 185 da Constituição. *In verbis*:

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.
Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

De acordo com a Lei 8.629/93, mais especificamente seu art. 4^o³, define como pequena propriedade rural aquela com área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais, enquanto a média propriedade rural abrange aquelas com área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais.

³ Art. 4^o da Lei 8.629/93: “Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

I- Imóvel Rural- o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial;

II- Pequena Propriedade- o imóvel rural:

a) de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais;

b) (Vetado)

c) (Vetado)

III- Média Propriedade Rural- o imóvel rural:

a) de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais;

b) (Vetado).

Parágrafo único. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural.

Essa regra busca proteger pequenos e médios agricultores, garantindo a eles a segurança da posse de suas terras e evitando que sejam “alvo” de desapropriação para fins de reforma agrária.

Essa vedação à desapropriação, portanto, não se aplica quando o proprietário de pequena ou média propriedade rural possui outras áreas além daquela em questão. Nesse caso, a desapropriação pode ser considerada, desde que observados os critérios legais, como a improdutividade ou a não utilização adequada da terra.

Dito isso, a desapropriação, para fins de reforma agrária, objetiva promover a justa distribuição de terras. Por esse motivo, é inconcebível que aqueles que possuem pequenas propriedades sejam foco desse procedimento.

Conforme dizeres de Havrenne (2017, p. 35), a definição de imóvel rural considera-o como uma unidade econômica, independentemente da existência de rios, estradas ou outros obstáculos em seu interior. Essa abordagem evita a divisão artificial de áreas dentro do imóvel rural, como, por exemplo, com base nas matrículas registradas no Cartório de Registro de Imóveis, a fim de evitar desapropriações para fins de reforma agrária.

Dessa maneira, é essencial incentivar as pessoas a obter seu sustento da terra e promover o progresso econômico. Por essa razão, previu-se a impossibilidade de desapropriação de pequenos e médios detentores de terras, com vistas a preservar as atividades rurais de agricultores familiares e pequenos produtores, permitindo-lhes desenvolver suas propriedades e garantir sua subsistência, sem a ameaça de desapropriação por parte do Estado para fins de reforma agrária.

Ao resguardar as pequenas propriedades, busca-se assegurar a estabilidade econômica e social desses agricultores, fortalecendo o setor agrícola e promovendo a justiça na distribuição de terras. Afinal, a reforma agrária intuita não apenas à distribuição de terras, mas também à promoção do desenvolvimento sustentável, da inclusão social e da melhoria das condições de vida no campo.

Apesar das diversas consequências positivas, mister mencionar que a aplicação da função social da propriedade rural no Brasil enfrenta desafios e críticas. As questões de avaliação da função social, a agilidade dos processos de reforma agrária, a regularização fundiária e a garantia da segurança jurídica para proprietários e ocupantes ainda são temas em constante debate e aprimoramento. A busca pelo equilíbrio entre o direito à propriedade e o interesse coletivo continua a ser um desafio para o país.

Seguimos tratando do princípio da justiça social que é um dos fundamentos essenciais do Estado democrático de direito, estabelecido na Constituição Federal de 1988. Ele busca

assegurar que a sociedade seja estruturada de forma a garantir igualdade de oportunidades, reduzir as desigualdades sociais e econômicas e promover a inclusão de todos os cidadãos.

A justiça social está intimamente relacionada à ideia de equidade e solidariedade, buscando assegurar que os mais vulneráveis e menos privilegiados tenham acesso aos recursos necessários para uma vida digna. Logo, esse princípio implica um conjunto de ações e políticas públicas voltadas para a promoção do bem-estar social, a redução da pobreza e a garantia dos direitos fundamentais.

Para alcançar esse objetivo, compete ao Poder Público adotar medidas para distribuição de terras e incentivar a participação daqueles que, mesmo sem recursos financeiros, desejam gerar riqueza no meio rural.

Uma das maneiras de promover a justiça social, buscando a distribuição de riquezas no meio rural, está prevista na usucapião rural ou pró-labore, conforme estabelecido no art. 191 da CR/88:

Art. 191. 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.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião

A usucapião rural é um instituto jurídico que possibilita a aquisição da propriedade de imóvel rural por um indivíduo que, mesmo sem ser o proprietário legal, ocupa e explora de forma contínua, pacífica e ininterrupta a área por um determinado período de tempo, atendendo a certos requisitos legais. Esse mecanismo tem o propósito, principalmente, de regularizar a posse de pequenos agricultores e trabalhadores rurais que, ao longo do tempo, ocuparam e desenvolveram a terra, mas não possuíam a titularidade formal da propriedade.

O pró-labore, também previsto no mesmo artigo, é uma forma especial de usucapião rural que reconhece o trabalho realizado pelo ocupante no imóvel rural como fator determinante para aquisição da propriedade. Nessa modalidade, além de cumprir os requisitos de posse, é exigido que o ocupante tenha utilizado o imóvel como sua moradia e tenha realizado seu sustento e de sua família a partir da atividade agrícola desenvolvida na área.

Outrossim, o acesso à terra, por meio da regularização fundiária, é uma das maneiras fundamentais de implementar a justiça social. Ressalta-se que o título de domínio é crucial para que os trabalhadores rurais possam avançar na escala social. Isso se deve ao fato de que, por meio da regularização do imóvel, é concedido o acesso aos mecanismos de financiamento, essenciais para qualquer investimento na produção de alimentos. Esse acesso possibilita que os

agricultores obtenham recursos para melhorar a infraestrutura, adquirir insumos agrícolas, tecnologias e maquinários, e, assim, aumentar sua produtividade e renda. (HAVRENNE, 2017, p. 37).

Por todo o exposto, o princípio da justiça social é um desafio contínuo, e sua concretização requer esforços conjuntos da sociedade e do Estado. Além das políticas públicas, a participação ativa da sociedade civil, das instituições e dos cidadãos é fundamental para promover uma sociedade mais justa, igualitária e inclusiva.

A busca pela justiça social é uma jornada em constante evolução, que exige o compromisso de todos os atores sociais em construir um país mais justo e solidário.

Por fim, quando falamos de regularização fundiária, não podemos deixar de mencionar o princípio da segurança jurídica.

Trata-se de princípio fundamental na Constituição Federal de 1988, previsto no art. 5º, que busca garantir estabilidade, previsibilidade e respeito aos direitos e às normas jurídicas, promovendo um ambiente propício ao desenvolvimento social, econômico e político do país.

Esse conceito é essencial para assegurar a confiança dos cidadãos e dos agentes econômicos no sistema jurídico e na atuação dos poderes públicos, evitando arbitrariedades e garantindo a aplicação justa e equitativa da lei.

Nas lições de Silva, a segurança jurídica

consiste no ‘conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida’. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída. (SILVA, 2013, p. 133).

Contudo, conforme aduz Alysson Leandro Mascaro (2015, sem p.), “é importante contrastar a segurança jurídica, considerada uma abordagem técnica, com a segurança social, vista como uma demanda da sociedade”.

Para garantir a segurança jurídica, além da discussão sobre o nível de regulação estatal, é imprescindível a existência de normas que regulamentem, no mínimo, a propriedade, as transferências de bens e os mecanismos de solução de conflitos. (MENDES, 2010, p. 771).

Indiscutivelmente, o direito busca alcançar a paz social e, para isso, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada retratam tal objetivo. Referidos institutos são assegurados como direitos fundamentais, podendo ser visualizados no art. 5º, inciso XXXVI da CR/88: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

Por seu turno, seu significado encontra previsão na Lei de Introdução às normas do direito brasileiro - Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. (Redação dada pela Lei nº 3.238, de 1957)

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou. (Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957)

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por êle, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixado, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem. (Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957)

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.

A segurança jurídica é um pilar essencial na CR/88, estabelecendo um conjunto de princípios, direitos e instituições que buscam proporcionar estabilidade, previsibilidade e respeito à lei, garantindo assim a promoção da justiça, da igualdade e do desenvolvimento socioeconômico do país.

Quando aplicado à regularização fundiária, o princípio da segurança jurídica desempenha um papel crucial. A regularização fundiária envolve a regularização legal e formal de ocupações informais de terras urbanas ou rurais, concedendo títulos de propriedade aos ocupantes e promovendo a segurança e a estabilidade das relações jurídicas relacionadas à posse e à propriedade.

Nesse contexto, a segurança jurídica é essencial para conferir legitimidade e validade aos títulos de propriedade emitidos pelo Estado, uma vez que a falta de regularização fundiária pode resultar em insegurança e instabilidade para os ocupantes das terras, sujeitando-os a riscos como despejos, litígios judiciais e dificuldades no acesso a serviços públicos básicos.

Porém, como bem pontua Luiz Eduardo Barbosa Júnior (2020, p. 64), no Brasil, “a falta de segurança jurídica, especialmente decorrente da falta de formalização dos títulos, faz com que a maior parte das terras agricultáveis tenha supedâneo jurídico em títulos irregulares ou precários”.

Traz ainda o autor uma advertência acerca do assunto:

Note-se que a segurança jurídica conferida pelo registro imobiliário precedido do procedimento de regularização fundiária, além de colaborar para a consolidação de um sistema cadastral rural sólido, possibilita uma evidente redução de riscos, facilitando o acesso ao fomento e, especialmente aos financiamentos rurais concedidos mediante garantia real. Uma reforma agrária adequada aos preceitos constitucionais e legais relacionados depende de um efetivo programa de regularização fundiária, não apenas em relação à

segurança jurídica e às possibilidades de fomento governamental e financiamento bancário, como, também, para assegurar uma justa distribuição das terras agricultáveis. (BARBOSA JÚNIOR, 2020, p. 64).

Dessa forma, ao promover a regularização fundiária, o Estado contribui para a segurança jurídica dos ocupantes das terras, garantindo-lhes o direito à propriedade de forma legítima e reconhecida perante a lei.

Além disso, a regularização fundiária também fortalece a segurança jurídica como um todo, ao estabelecer um marco legal claro e transparente para a ocupação e uso do solo, reduzindo assim a incerteza e promovendo o desenvolvimento sustentável das áreas urbanas e rurais.

Em suma, o princípio da segurança jurídica é fundamental para a regularização fundiária no Brasil, pois assegura a proteção dos direitos dos ocupantes de terras, promove a estabilidade das relações jurídicas e contribui para o desenvolvimento social e econômico do país.

Apresentados, pois, os princípios que regem a regularização fundiária, importante discorrer acerca dos instrumentos que a efetivam, porquanto buscam garantir que a posse e o uso da terra estejam alinhados com os interesses da coletividade, promovendo o desenvolvimento social, econômico e ambiental.

1.3 Instrumentos relevantes para a regularização fundiária rural

A desapropriação encontra previsão na Constituição Federal e consiste no processo pelo qual o Poder Público retira a propriedade privada de um indivíduo ou empresa, de forma unilateral, mediante indenização justa, em situações específicas previstas em lei. Esse processo tem como objetivo atender ao interesse coletivo e ao bem-estar social, possibilitando a execução de obras públicas, a reforma agrária, a preservação do meio ambiente, entre outras finalidades de interesse público.

A CR/88 estabelece as situações em que a desapropriação pode ocorrer, as quais interessam, para o presente trabalho, a desapropriação genérica e a rural:

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:

[...]

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.

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.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Ensina Silvio de Salvo Venosa (2005, p. 278) que a desapropriação é um meio originário de aquisição da propriedade, uma vez que extingue títulos passados. Mesmo que não exista matrícula prévia, esta será criada em decorrência da desapropriação. O título formado durante o processo de desapropriação possui força autônoma.

Outrossim, as modalidades de desapropriação se fundam nos requisitos da necessidade pública, da utilidade pública ou do interesse social.

Dito isso, a necessidade pública refere-se à urgência na aquisição de bens pelo Estado, especialmente para a realização de obras essenciais ao interesse coletivo. Já a utilidade pública está relacionada à conveniência da aquisição de um bem pela Administração, mesmo que não seja considerado urgente ou imprescindível. Por fim, o interesse social diz respeito aos bens destinados à coletividade, e não exclusivamente ao Estado em si. (VENOSA, 2005, p. 279).

Como demonstrado acima, o art. 184 da CR/88 destina-se à desapropriação rural, essencialmente destinada à reforma agrária, de competência exclusiva da União promovê-la. Porém, cumpre mencionar que esta modalidade de desapropriação não ocorrerá em toda e qualquer hipótese.

A Constituição Federal de 1988 proíbe, assim, em seu art. 185, a desapropriação da pequena e média propriedade rural, conforme definição legal, desde que o proprietário não possua outra propriedade, vedando também a desapropriação de propriedades produtivas (ou seja, que atendam à função social). Além disso, a legislação infraconstitucional estabelece que as áreas invadidas por conflito agrário ou fundiário não são passíveis de desapropriação como medida punitiva. Veja-se:

Art. 185 CR/88. 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.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Art. 2º, § 6º, da Lei 8.629/93. O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.” (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001).

Na desapropriação-sanção, a indenização da terra nua será realizada por meio de títulos da dívida agrária (TDAs), resgatáveis em até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e o uso desses títulos será definida por legislação específica.

A desapropriação rural então deve ter uma finalidade específica de interesse público ou social. Os principais propósitos incluem a reforma agrária, a criação de assentamentos para famílias sem-terra, a preservação de áreas ambientais, a regularização de terras ocupadas por comunidades tradicionais, entre outras.

Em resumo, a desapropriação rural é importante instrumento para promover o acesso à terra, garantir a justiça social e fomentar o desenvolvimento sustentável no campo e nas áreas urbanas. Porém, tal procedimento deve ser realizado de forma transparente e em conformidade com a legislação vigente, buscando sempre o interesse público e social.

Com previsão nos arts. 481 a 532 do CC/02, a compra e venda é uma forma contratual na qual uma das partes assume o compromisso de transferir o domínio de um determinado objeto, enquanto a outra se obriga a pagar um preço acordado em dinheiro.

Segundo Maria Helena Diniz (2011, p. 187), os elementos desse negócio jurídico são o objeto, o consentimento e o preço. Há situações ainda em que a lei exige a forma especial, por meio de escritura pública, como é o caso da compra e venda (art. 108 do CC/02): “Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País”.

Ainda, de acordo com o art. 1.245 do CC/02: “Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis”.

Quando se fala de imóveis públicos, geralmente é necessária a realização de licitação para sua alienação. No entanto, em determinadas situações, como na regularização fundiária, a licitação pode ser dispensada. É o que estabelece o art. 17 da Lei nº 8.666/93:

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, dispensada esta nos seguintes casos:

[...]

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i;

[...]

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

[...]

h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

[...]

i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais.

Ademais, caso o escopo da regularização fundiária seja aumentado para abranger a obtenção de imóveis relacionados à reforma agrária, existe uma regulamentação específica contida no Decreto nº 433/1992.

Nos dizeres de Wellington Pacheco Barros:

Sempre se tem presente, até pela importância da mídia na opinião brasileira, que reforma agrária é desapropriação por interesse social. No entanto, nada impede que o INCRA adquira imóveis rurais para implantar projetos de reforma agrária. Essa aquisição não obedece aos parâmetros estabelecidos para os imóveis passíveis de desapropriação, como já analisado. O imóvel a adquirir pelo órgão público apenas deve se encontrar, preferentemente, em áreas de manifesta tensão social. Como se trata de aquisição de bem público, o INCRA deve respeitar o princípio do devido processo legal, e ele se encontra regrado no Decreto nº 2614, de 03.06.98. (BARROS, 2009, p. 80).

Como já demonstrado, a desapropriação rural nem sempre será possível, assim, caberá ao Poder Público considerar outras opções, entre elas a compra e venda para fins de reforma agrária, que é uma modalidade secundária da desapropriação-sanção.

No entanto, o uso da compra e venda pelo Poder Público não é aplicável em todas as situações. Essa modalidade requer uma finalidade específica, que consiste em destinar o imóvel rural para a implementação de projetos de reforma agrária e regularização fundiária, consoante prevê o art. 1º, § 2º, do Decreto nº 433/92.

A responsabilidade pela definição das áreas prioritárias para aquisição mediante compra e venda é atribuída ao INCRA, autarquia agrária encarregada da execução da reforma agrária no país.

Já o pagamento na compra e venda, para fins de reforma agrária, é realizado de maneira similar à desapropriação por interesse social, conforme estabelecido no art. 184 da CR/88. Ou seja, a indenização para a terra nua é efetuada por meio de títulos da dívida agrária (TDAs), enquanto as benfeitorias são indenizadas em dinheiro.

Resumidamente, uma das opções que o Poder Público tem para promover a regularização fundiária é a compra e venda. A principal vantagem desse acordo é o fato de não ser compulsório, diferentemente da desapropriação.

A alienação gratuita, também conhecida como doação, refere-se ao ato jurídico mediante o qual ocorre a transferência de um bem de uma pessoa para outra. Nesse sentido, dispõe o art. 538 do CC/02: “Considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra”.

Segundo Carlos Roberto Gonçalves (2002, p. 79), existem dois pressupostos para a configuração da doação, a saber: a) o elemento subjetivo compreende a intenção de realizar um ato de generosidade; b) o elemento objetivo diz respeito à redução do patrimônio do doador.

A doação, em sua maioria, ocorre de forma gratuita. No entanto, é possível que seja feita com encargos, tornando-a onerosa. Especificamente no caso de transmissão de imóveis públicos relacionados à regularização fundiária, é aplicada a modalidade de doação onerosa.

Essa situação ocorre devido ao fato de que os bens públicos são, *a priori*, indisponíveis. No entanto, é possível abrir uma exceção a essa regra somente quando há uma finalidade pública.

Normalmente, a doação ocorrerá entre órgãos ou entidades da administração pública. Porém, é permitida a doação para particulares, desde que seja destinada à regularização fundiária, conforme previsto na Lei 8.666/93:

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, dispensada esta nos seguintes casos:
[...]

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i; (Redação dada pela Lei nº 11.952, de 2009)

[...]

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

[...]

h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; e (Redação dada pela Lei nº 13.465, 2017).

Ainda, consoante o art. 11, da Lei nº 11.952/09, e § 7º, do art. 18, da Lei nº 8.629/93, pode ocorrer a alienação gratuita de imóveis rurais de até 1 módulo fiscal em projetos de assentamento realizados em terras devolutas, que tenham sido individualizadas e registradas em nome do INCRA ou da União.

Por derradeiro, aduz André Luiz dos Santos Nakamura (2014, sem p.) que, se o propósito para o qual foi realizada a doação de bem público não for cumprido, o bem deve retornar ao patrimônio do doador.

A Concessão de direito real de uso é outra ferramenta disponibilizada pelo Poder Público para situações de regularização fundiária. Ao contrário da alienação, que transfere o domínio com todos os seus atributos (uso, gozo, fruição, disposição e reavaliação), na concessão de direito real de uso, apenas um dos atributos da propriedade (uso) é transferido ao beneficiário.

Tal instituto encontra-se previsto no art. 18, da Lei nº 8.629/93, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal:

Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso -

CDRU instituído pelo art. 7º do Decreto-Lei no 271, de 28 de fevereiro de 1967. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 1º Os títulos de domínio e a CDRU são inegociáveis pelo prazo de dez anos, contado da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente, observado o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.456, de 2017);

§ 2º Na implantação do projeto de assentamento, será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, gratuito, inegociável, de forma individual ou coletiva, que conterá cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, assegurando-se a estes o direito de adquirir título de domínio ou a CDRU nos termos desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014);

§ 3º O título de domínio e a CDRU conterão cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014);

§ 4º Regulamento disporá sobre as condições e a forma de outorga dos títulos de domínio e da CDRU aos beneficiários dos projetos de assentamento do Programa Nacional de Reforma Agrária. (Redação dada pela Lei nº 13.456, de 2017);

§ 5º O valor da alienação, na hipótese do beneficiário optar pelo título de domínio, será definido com base no valor mínimo estabelecido em planilha referencial de preços, sobre o qual poderão incidir redutores, rebates ou bônus de adimplência, estabelecidos em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014);

§ 6º As condições de pagamento, carência e encargos financeiros serão definidas em regulamento, não podendo ser superiores às condições estabelecidas para os financiamentos concedidos ao amparo da Lei Complementar no 93, de 4 de fevereiro de 1998, e alcançarão os títulos de domínio cujos prazos de carência ainda não expiraram. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014);

§ 7º A alienação de lotes de até 1 (um) módulo fiscal, em projetos de assentamento criados em terras devolutas discriminadas e registradas em nome do Incra ou da União, ocorrerá de forma gratuita. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014);

§ 8º São considerados não reembolsáveis: (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

I - os valores relativos às obras de infraestrutura de interesse coletivo; (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

II - aos custos despendidos com o plano de desenvolvimento do assentamento; e (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

III - aos serviços de medição e demarcação topográficos. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 9º O título de domínio ou a CDRU de que trata o caput poderão ser concedidos aos beneficiários com o cumprimento das obrigações estabelecidas com fundamento no inciso V do art. 17 desta Lei e no regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 10. Falecendo qualquer dos concessionários do contrato de concessão de uso ou de CDRU, seus herdeiros ou legatários receberão o imóvel, cuja transferência será processada administrativamente, não podendo fracioná-lo. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 11. Os herdeiros ou legatários que adquirirem, por sucessão, a posse do imóvel não poderão fracioná-lo. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 12. O órgão federal executor do programa de reforma agrária manterá atualizado o cadastro de áreas desapropriadas e das adquiridas por outros meios e de beneficiários da reforma agrária e disponibilizará os dados na rede mundial de computadores. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014).

Há de se observar que, tanto o título de domínio como a concessão de direito real de uso estão sujeitos ao cumprimento de requisitos legais específicos. Além disso, durante um período de 10 (dez) anos, a negociação da terra resta impossibilitada. Essa constrição é de suma importância, uma vez que tem o objetivo de evitar a especulação imobiliária em terras destinadas à produção rural. (HAVRENNE, 2017, p. 77).

Ademais, a concessão de direito real de uso é geralmente empregada quando a alienação ou a doação não é viável ou possível de ser realizada, como preceitua a Lei nº 11.952/09, *in verbis*:

Art. 4º Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas:

I - reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União;

II - tradicionalmente ocupadas por população indígena;

III - de florestas públicas, nos termos da Lei no 11.284, de 2 de março de 2006, de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação, conforme regulamento; ou

IV - que contenham acessões ou benfeitorias federais.

§ 1º As áreas ocupadas que abranjam parte ou a totalidade de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acréscidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do art. 20 da Constituição Federal, poderão ser regularizadas mediante outorga de título de concessão de direito real de uso.

§ 2º As terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com as normas específicas, aplicando-se-lhes, no que couber, os dispositivos desta Lei.

A concessão de direito real de uso, portanto, é uma importante ferramenta para promover a regularização fundiária, garantindo o acesso à terra e a dignidade das famílias que ocupam essas áreas, além de fomentar a produção rural e o desenvolvimento econômico em determinadas regiões do país.

No entanto, é essencial que o processo seja conduzido de forma transparente, com critérios claros e respeitando os princípios de justiça social e função social da propriedade.

O instituto da legitimação e regularização de posse são questões fundamentais relacionadas ao acesso à propriedade e à regularização fundiária. Esses processos têm como propósito conferir segurança jurídica e garantir a titularidade de uma propriedade a uma pessoa

ou grupo de pessoas que ocupam o imóvel, mas que ainda não possuem a documentação que comprove sua posse de forma oficial.

Note-se que a legitimidade da posse é uma condição necessária para o processo de regularização, e ela se refere ao fato de que a ocupação do imóvel deve ocorrer de boa-fé, ou seja, o ocupante não pode estar ciente de que está invadindo a propriedade de outra pessoa. Além disso, a posse precisa ser contínua, mansa, pacífica e ininterrupta por um determinado período.

Havrenne (2017, p. 82) aponta para o fato de que “a legitimação de posse é um instituto que estava previsto na Constituição Federal de 1969, com origem na Lei de Terras (Lei 601/1850), e se destinava a garantir a posse daquele que promovesse o uso produtivo da terra pública”.

O texto constitucional então vigente assim dispunha:

Art. 171. A lei federal disporá sobre as condições de legitimação da posse e de preferência para aquisição, até cem hectares, de terras públicas por aqueles que as tornarem produtivas com o seu trabalho e o de sua família.

Parágrafo único. Salvo para execução de planos de reforma agrária, não se fará, sem prévia aprovação do Senado Federal, alienação ou concessão de terras públicas com área superior a três mil hectares.

Já a Lei nº 6.383/76 regulou o dispositivo constitucional acima, por meio dos arts. 29 a 31. Senão, veja-se:

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

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

§ 1º - A legitimação da posse de que trata o presente artigo consistirá no fornecimento de uma Licença de Ocupação, pelo prazo mínimo de mais 4 (quatro) anos, findo o qual o ocupante terá a preferência para aquisição do lote, pelo valor histórico da terra nua, satisfeitos os requisitos de morada permanente e cultura efetiva e comprovada a sua capacidade para desenvolver a área ocupada.

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

§ 3º - A Licença de Ocupação será intransferível inter vivos e inegociável, não podendo ser objeto de penhora e arresto.

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

§ 1º - As obrigações assumidas pelo detentor de Licença de Ocupação serão garantidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

§ 2º - Ocorrendo inadimplência do favorecido, o Instituto Nacional de colonização e Reforma Agrária - INCRA cancelará a Licença de Ocupação e providenciará a alienação do imóvel, na forma da lei, a fim de ressarcir-se do que houver assegurado.

Art. 31 - A União poderá, por necessidade ou utilidade pública, em qualquer tempo que necessitar do imóvel, cancelar a Licença de Ocupação e imitir-se na posse do mesmo, promovendo, sumariamente, a sua desocupação no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 1º - As benfeitorias existentes serão indenizadas pela importância fixada através de avaliação pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, considerados os valores declarados para fins de cadastro.

§ 2º - Caso o interessado se recuse a receber o valor estipulado, o mesmo será depositado em juízo.

§ 3º - O portador da Licença de Ocupação, na hipótese prevista no presente artigo, fará jus, se o desejar, à instalação em outra gleba da União, assegurada a indenização, de que trata o § 1º deste artigo, e computados os prazos de morada habitual e cultura efetiva da antiga ocupação.

Destarte, a legitimação de posse é um processo que concede ao ocupante de terras públicas, desde que as utilize de modo racional, o direito de preferência para adquiri-las, e desde que não seja proprietário de outro imóvel rural e comprove residência permanente pelo período mínimo de 1 (um) ano.

Esse direito de adquirir a área é precedido pela obtenção de uma licença de ocupação, a qual deve ser mantida por um prazo mínimo de 4 (quatro) anos. Note-se que a legitimação aplica-se especificamente a imóveis rurais de até 100 (cem) hectares.

Ao atender a esses requisitos, o ocupante torna-se elegível para requerer a legalização da posse junto às autoridades competentes, garantindo assim o reconhecimento oficial de sua ocupação e o acesso à titularidade da terra que vem utilizando de forma produtiva e responsável.

Como bem pontua Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018, p. 442), apesar de a CR/88 não ter mencionado explicitamente esse instituto, em seu texto, não foi incluída nenhuma disposição que proibisse a legitimação de posse. Por esse motivo, a legitimação continua em vigor e válida.

É importante ressaltar ainda que a legitimação de posse está diretamente relacionada com a função social da posse de imóveis públicos, o que também deve ser observado de acordo com o princípio constitucional.

Além disso, muitos estudiosos defendem que a legitimação de posse ocorre em terras devolutas, apesar da menção a terras públicas na Constituição Federal de 1969. Nesse contexto, considera-se que as terras públicas constituem uma categoria mais abrangente, enquanto as terras devolutas representam uma espécie específica dentro dessa categoria. As terras públicas

são aquelas pertencentes ao Estado, mas que podem ter destinações diversas, enquanto as terras devolutas são terras públicas sem destinação específica.

Dessa maneira, a legitimação de posse encontra sua aplicação mais comum em terras devolutas, uma vez que são áreas públicas ainda não destinadas a um uso específico, possibilitando que sua posse seja legitimada conforme os critérios e prazos estabelecidos pela legislação vigente.

Nesse sentido, leciona Di Pietro, *in verbis*:

Continua válido o conceito residual de terras devolutas como sendo todas as terras existentes no território brasileiro, que não se incorporaram legitimamente ao domínio particular, bem como as já incorporadas ao patrimônio público, porém não afetadas a qualquer uso público. (DI PIETRO, 2018, p. 478).

Em resumo, a legitimação de posse é um mecanismo que possibilita ao ocupante de terras públicas obter o título de domínio, desde que cumpra a função social da terra. Esse processo integra os instrumentos de regularização fundiária para imóveis rurais, sendo bastante encorajado devido ao vasto território do país e à disponibilidade de terras.

Ademais, a regularização de posse é um instituto semelhante à legitimação, pois igualmente visa legalizar a posse e conceder a devida segurança jurídica ao ocupante, assegurando seu direito ao uso e aproveitamento da terra de acordo com os preceitos legais. Ambos os procedimentos são relevantes para promover o acesso à terra de forma regularizada e sustentável, contribuindo para o desenvolvimento agrícola e social do Brasil.

Por derradeiro, forçoso destacar que o processo de legitimação e regularização de posse pode variar de acordo com a legislação de cada município ou estado, além das particularidades de cada caso.

Por fim, a usucapião é uma forma de aquisição originária da propriedade ou de outros direitos reais sobre um bem móvel ou imóvel. Esse instituto jurídico se baseia na posse prolongada, contínua e pacífica de um bem, sendo uma maneira de reconhecer o direito de propriedade de alguém que o ocupou de forma mansa e ininterrupta por um período determinado, mesmo que não seja o proprietário registrado.

Esse instituto encontra previsão no CC/02 e é regulamentado por diferentes modalidades, de acordo com as características do bem objeto da posse. A saber:

a) Usucapião extraordinária: de acordo com o art. 1.238⁴, para imóveis urbanos ou rurais, a usucapião extraordinária requer posse ininterrupta e sem oposição por um período de 15 (quinze) anos.

No caso de posses exercidas por indivíduos de boa-fé (acreditando serem os verdadeiros proprietários) ou que realizem obras ou serviços de caráter produtivo, o prazo é reduzido para 10 (dez) anos;

b) Usucapião ordinária: nesta modalidade, prevista no art. 1.242⁵, igualmente aplicável a imóveis urbanos ou rurais, a posse contínua e incontestada deve ser exercida por um prazo de 10 (dez) anos, com a necessidade de justo título (documento que transfira a posse, como um contrato de compra e venda) e boa-fé.

O prazo para a usucapião será diminuído para 5 (cinco) anos se o título oneroso do imóvel for cancelado e os possuidores estabelecerem sua moradia ou realizarem investimentos de interesse social e econômico;

c) Usucapião especial urbana: prevista no art. 183⁶ da CR/88, esse tipo de usucapião se aplica a imóveis urbanos com área de até 250 m², onde o possuidor, individual ou coletivamente, deve residir ou ter utilizado como moradia por um prazo ininterrupto de 5 (cinco) anos, sem possuir outro imóvel urbano ou rural;

d) Usucapião especial rural: com redação dada pelo art. 191⁷ da CR/88, esse modelo é destinado a imóveis rurais, de até 50 hectares, exigindo que o possuidor, individual ou coletivamente, tenha utilizado o imóvel como sua moradia ou de sua família, produzindo de

⁴ Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquira a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

⁵ Art. 1.242. Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos.

Parágrafo único. Será de cinco anos o prazo previsto neste artigo se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico.

⁶ Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

⁷ Art. 191. 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.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

forma direta ou por meio de sua família, com posse ininterrupta por 5 (cinco) anos, sem necessidade de título ou boa-fé;

e) Usucapião indígena: como estabelecido pelo art. 33⁸ da Lei 6.001/73, conhecida como Estatuto do Índio, a usucapião indígena requer que o índio ocupe continuamente uma área de terra inferior a 50 (cinquenta) hectares, pelo período de dez anos consecutivos.

Como informado, o foco do presente trabalho é a usucapião especial rural, pois essa modalidade pode ser considerada como uma forma de implantação da regularização fundiária. Isso ocorre porque a usucapião confere ao possuidor o direito sobre a área ocupada. Entretanto, é importante salientar que nem todo imóvel rural pode ser objeto de usucapião, principalmente aqueles que são de propriedade pública.

A usucapião especial rural está inserida no contexto mais amplo da democratização do acesso à terra, um aspecto contemplado na Constituição Federal de 1988. Esse tipo de usucapião confere ao possuidor o *status* de proprietário, desde que ele demonstre efetivamente o uso social da terra.

Ademais, é possível afirmar que aquele que exerce de forma contínua atividades econômicas na gleba rural, promovendo o uso produtivo e econômico da terra, deve obter o consequente título de propriedade. Isso porque a titulação da terra possibilita a progressão econômica e social do ocupante.

Dito isso, a usucapião agrária está intrinsecamente vinculada à função social da posse, ou seja, à garantia de que a terra seja utilizada de maneira produtiva e sustentável, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico da região e o bem-estar dos ocupantes.

Assim, a usucapião especial rural é uma importante ferramenta jurídica para promover a regularização fundiária, garantindo o direito de propriedade aos pequenos agricultores e trabalhadores rurais que ocupam e utilizam a terra de forma produtiva e socialmente relevante.

Por fim, a titulação das terras contribui para a promoção da equidade e inclusão social, permitindo que aqueles que historicamente ocuparam essas áreas tenham acesso legal à propriedade e aos benefícios decorrentes dela.

Em que pese tais instrumentos serem essenciais para a efetivação da função social da propriedade no contexto rural brasileiro, pois permitem a redistribuição de terras, a

⁸ Art. 33. O índio, integrado ou não, que ocupe como próprio, por dez anos consecutivos, trecho de terra inferior a cinquenta hectares, adquirir-lhe-á a propriedade plena.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às terras do domínio da União, ocupadas por grupos tribais, às áreas reservadas de que trata esta Lei, nem às terras de propriedade coletiva de grupo tribal.

regularização de ocupações informais e o estímulo à produção agrícola sustentável, igualmente o são para a reforma agrária.

Como se demonstrará no próximo tópico, a relação entre os instrumentos para a regularização fundiária rural e o papel da reforma agrária é de complementaridade e interdependência. Enquanto a reforma agrária estabelece os objetivos de redistribuição de terras e promoção da justiça social no campo, a regularização fundiária fornece os meios práticos para alcançar esses objetivos, garantindo o acesso à terra e promovendo a inclusão social e econômica dos trabalhadores rurais.

1.4 Regularização fundiária e seu papel para a reforma agrária

A reforma agrária é uma política pública que busca a redistribuição equitativa da terra, com o objetivo de diminuir as desigualdades sociais e econômicas no campo, proporcionando melhores condições de vida para pequenos agricultores, trabalhadores rurais e comunidades tradicionais.

Nesse viés, estabelece a Lei nº 4.504/64: “Art. 1.º, §1º. Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”.

A reforma agrária não se limita apenas à ocupação de terras ociosas ou ao desenvolvimento de atividades rurais familiares. Pelo contrário, ela deve ser entendida como uma política que objetiva transformar a estrutura agrária do país, buscando eliminar os grandes latifúndios improdutivos e substituí-los por pequenas e médias propriedades que atendam à função social.

Além disso, ela não se trata apenas de uma questão econômica, mas também de uma questão social e ambiental. É importante considerar o papel da agricultura familiar na segurança alimentar, na conservação dos recursos naturais e na preservação do meio ambiente.

Essa política tem o propósito de promover uma mudança significativa na distribuição da terra, garantindo que áreas improdutivas ou subutilizadas sejam destinadas a famílias de trabalhadores rurais sem-terra, comunidades tradicionais e povos indígenas. A finalidade é proporcionar condições para que esses núcleos possam desenvolver atividades agrícolas produtivas e sustentáveis, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do campo.

Incontestavelmente, a reforma agrária torna-se ainda mais relevante em um país marcado pela exclusão social ao longo de sua história. Para promover mudanças significativas, é necessária uma transformação profunda na política de desenvolvimento no campo. Isso

envolve a adoção de medidas que garantam o acesso à terra para aqueles que historicamente foram marginalizados e excluídos desse recurso essencial.

Portanto, a reforma agrária é uma política que busca promover justiça social, inclusão produtiva e desenvolvimento sustentável no campo. Ela requer ações coordenadas e um compromisso sério com a promoção de um novo paradigma de desenvolvimento rural, que valorize a agricultura familiar, a preservação ambiental e a redução das desigualdades no meio rural.

Nesse contexto, leciona Bercovici, *in verbis*:

A reforma agrária, segundo a Constituição, deve ocorrer no âmbito de uma vasta política de desenvolvimento social e econômico. Sua viabilização atende aos objetivos fundamentais da República, especialmente no tocante à erradicação da pobreza e marginalidade e redução das desigualdades sociais. (BERCOVICI, 2003, sem p.).

Com o objetivo de concretizar a reforma agrária, a CR/88 introduziu diversos instrumentos destinados a combater o latifúndio improdutivo, que é a base da exclusão social no Brasil. Dentre esses instrumentos, destacam-se:

a) Imposto Territorial Rural progressivo (art. 153, § 4º, I): essa medida consiste em aumentar progressivamente o imposto sobre a propriedade rural que não esteja cumprindo sua função social. O objetivo é incentivar o uso produtivo da terra, pressionando os proprietários a aproveitarem efetivamente o potencial agrícola do imóvel;

b) Função social do imóvel rural: a CR/88 estabelece o conceito de função social da propriedade, que determina que a terra deve cumprir sua função produtiva, preservando o meio ambiente e atendendo aos interesses da coletividade. Caso o proprietário não esteja utilizando a terra de acordo com essa função, podem ser aplicadas medidas como a desapropriação-sanção;

c) Desapropriação-sanção (arts. 184 e 186): a desapropriação-sanção é uma medida extrema aplicada pelo Estado em caso de descumprimento da função social do imóvel rural. Quando constatada a ociosidade, a improdutividade ou não a utilização da terra para fins produtivos, o governo pode desapropriar a área, indenizando o proprietário com títulos da dívida agrária;

d) Destinação de terras devolutas (art. 188): a Constituição prevê a destinação das terras devolutas (terras públicas sem destinação específica) para a reforma agrária e para a concessão de uso a pequenos agricultores, comunidades tradicionais e povos indígenas;

e) Usucapião especial agrária (art. 191): essa modalidade de usucapião é destinada a áreas rurais de pequenas dimensões, ocupadas de forma mansa e pacífica por trabalhadores rurais ou por suas famílias, com o intuito de assegurar-lhes a propriedade da terra que cultivam;

f) Confisco de terras com culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou exploração de trabalho escravo (art. 243): a CR/88 determina o confisco de terras onde sejam encontradas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou onde seja comprovada a exploração de trabalho escravo, como modo de combater atividades ilícitas e violações dos direitos humanos.

Juntamente a esses instrumentos, encontra-se a regularização fundiária, que, como já analisado, trata-se de um processo jurídico-administrativo que visa conceder títulos de propriedade ou direitos reais sobre a terra a ocupantes que não possuem documentação legal que comprove a sua posse ou propriedade. Muitas vezes, esses ocupantes são posseiros ou ocupantes de terras públicas ou privadas, que têm ocupado e utilizado a terra de forma produtiva e contínua, mas sem a devida titulação.

O papel da regularização fundiária é o de complementar a reforma agrária, pois a sua finalidade é conceder ao trabalhador rural um título de propriedade que viabilize sua inclusão social.

Dessa maneira, a regularização fundiária contribui significativamente para o progresso social e econômico do país, uma vez que melhora a distribuição de renda no meio rural. Ao assegurar a posse da terra aos trabalhadores rurais, especialmente aos que historicamente foram excluídos, a regularização fundiária reduz as desigualdades sociais, promove a justiça no acesso à terra e fortalece a agricultura familiar.

Com a posse legal da terra, os agricultores têm maior segurança para investir em suas propriedades, modernizar a produção e agregar valor aos produtos agrícolas. Isso contribui para o aumento da produtividade e da renda no campo, o que, por sua vez, impacta positivamente no desenvolvimento econômico local e nacional.

Além disso, a regularização fundiária é um importante instrumento para garantir a sustentabilidade ambiental, pois os agricultores possuem maior incentivo para adotar práticas agrícolas sustentáveis, preservar áreas de proteção ambiental e utilizar recursos naturais de forma responsável.

Portanto, a regularização fundiária, ao conferir ao trabalhador rural o título de propriedade, promove sua inclusão social e econômica, contribuindo para o avanço da reforma agrária e para o progresso do país como um todo. Essa política é essencial para alcançar uma distribuição mais justa da terra e para fortalecer a agricultura familiar, promovendo o desenvolvimento rural sustentável e a melhoria das condições de vida no campo.

Ressalte-se, por seu turno, que a propriedade deve cumprir a função social, o que implica dizer que bens imóveis que não atendam a qualquer um de seus requisitos podem ser afetados, como determina o art. 186 da CR/88.

Bercovici (2003, sem p.) adverte que todos os requisitos da função social da propriedade devem ser cumpridos concomitantemente, sob pena de o proprietário perder as garantias associadas a ela.

Já Eros Grau (2015, p. 337-338) vai além, afirmando que a propriedade deixa de existir quando não é cumprida a sua função social.

Importante ainda destacar a previsão contida no art. 188 da CR/88, veja-se:

Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.
§ 1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.
§ 2º Exceuem-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

Conseqüentemente, não somente a propriedade privada deve cumprir sua função social, mas também as terras públicas. As áreas pouco exploradas e sem uso efetivo devem ser destinadas à erradicação da pobreza e à redução das desigualdades. Portanto, as terras públicas que não atendem à função social devem ser destinadas à regularização fundiária.

A política de reforma agrária deve garantir que as terras sejam destinadas a quem realmente necessita, priorizando famílias de agricultores sem-terra ou com pouca terra, comunidades tradicionais e povos indígenas, de modo a efetivamente promover a justiça social e a inclusão produtiva no meio rural.

A seguir, discorrer-se-á acerca dos Projetos de Lei nº 2633/2020 e 510/2021, em que ambos abordam questões relacionadas à posse e ao uso da terra em relação à regularização fundiária, todavia, com enfoques e conseqüências distintas.

1.5 Breves comentários sobre os Projetos de Lei nº 2633/2020 e 510/2021

O Projeto de Lei nº 2633/2020, também conhecido como “PL da Regularização Fundiária” - que altera as Lei de Licitações e Contratos Administrativos, bem como busca ampliar o alcance da regularização fundiária -, foi uma proposta apresentada no Congresso Nacional no ano de 2020.

Seu objetivo principal era estabelecer normas e regras para a regularização fundiária de imóveis rurais em terras da União, ou seja, áreas públicas que foram ocupadas e utilizadas por particulares, muitas vezes de forma irregular e sem a devida titulação.

O projeto pretendia criar um marco legal que possibilitasse a regularização de áreas ocupadas, especialmente na região da Amazônia Legal, buscando reduzir conflitos agrários, fomentar a produção rural e combater a ocupação ilegal de terras públicas.

O PL 2633/2020 foi apelidado de “PL da Grilagem” por alguns críticos que alegavam que a proposta poderia facilitar a regularização de terras griladas, isto é, aquelas obtidas ilegalmente por meio de fraudes e falsificações.

O projeto previa a criação de diferentes modalidades de regularização fundiária, como a regularização por meio da simples ocupação, que permitiria a titulação de áreas ocupadas antes de 22 de julho de 2008, desde que comprovada a exploração direta e mansa por parte do ocupante.

De igual modo, estabelecia a criação de um programa de regularização fundiária para assentamentos da reforma agrária, com o intuito de regularizar a situação de famílias assentadas em terras públicas.

Além disso, o PL 2633/2020 propôs a criação do Fundo de Regularização Fundiária, destinado a financiar as ações de regularização, e estabelece critérios para a destinação de áreas públicas a programas sociais, ambientais e de interesse público.

No entanto, o projeto gerou intensos debates e polêmicas na sociedade, dividindo opiniões entre os defensores da regularização fundiária como forma de promover a justiça social no campo e os críticos que argumentavam que a proposta poderia favorecer grileiros e estimular o desmatamento e a ocupação irregular de terras públicas.

Já o Projeto de Lei nº 510/2021 possui o objetivo de modificar dispositivos da Lei nº 11.952/2009, que trata da regularização de ocupações em terras da União na Amazônia Legal, com o intuito de ampliar o alcance do projeto, simplificar o processo de regularização fundiária nessas terras.

Destacam-se algumas propostas relevantes (WILLIAM FREIRE, 2021, sem p.):

a) Ampliação dos beneficiados: o projeto possibilita a participação de pessoas que já foram beneficiadas por outros programas de regularização fundiária ou reforma agrária. Além disso, proprietários com outros imóveis rurais também poderão ser contemplados, desde que a soma das áreas (que já possui e as que pretende) não ultrapasse 2.500 hectares. Essa mudança é relevante, uma vez que a legislação atual não permite que esses grupos sejam beneficiados pelo programa;

b) Novo marco temporal: o projeto altera o marco temporal para comprovação do exercício possessório. A nova redação permite que aqueles que comprovarem o exercício da posse e exploração direta da área até 25 de maio de 2012 também possam ser beneficiados pelo programa. Atualmente, a legislação exige a comprovação anterior a 22 de julho de 2008;

c) Procedimento simplificado: o PL propõe estender o procedimento simplificado para áreas de até 2.500 hectares. Atualmente, esse procedimento se aplica apenas aos imóveis de até quatro módulos rurais. A principal diferença seria a não obrigatoriedade de vistoria para imóveis acima dos quatro módulos rurais, sendo os requisitos comprovados por meio de declaração do beneficiado. “Ainda, pretende-se comprovar a efetiva cultura por meio do georreferenciamento, o que não está previsto na legislação atual”. (WILLIAM FREIRE, 2021, sem p.);

d) Possibilidade de alienação do título de domínio: com a aprovação do PL, será possível a venda do título de domínio adquirido através do programa, permitindo ao beneficiado participar de novos programas de reforma agrária, desde que tenha ocorrido há mais de dez anos. “Atualmente, a transferência e a negociação dos títulos de domínio impedem que o beneficiado participe de novos programas de reforma agrária, independentemente do tempo transcorrido desde a transferência”. (WILLIAM FREIRE, 2021, sem p.);

e) O Projeto igualmente estabelece que as áreas rurais que não podem ser regularizadas serão colocadas à venda por meio de licitação pública, com a garantia de preferência no procedimento para o ocupante de direito.

É importante mencionar um dado relevante relacionado a infrações ambientais. De acordo com o PL, o reconhecimento da infração ocorrerá após o esgotamento das vias administrativas. Caso haja irregularidades ambientais em determinados imóveis, será obrigatória a realização de uma vistoria prévia.

Cabe destacar que o PL 510/2021 já recebeu 132 (cento e trinta e duas) emendas, e caso seja aprovado, trará alterações significativas para a regularização fundiária, amplificando o número de beneficiários do programa.

Atualmente, o PL 2633/2020 e o PL 510/2021, em razão da identidade das matérias, tramitam conjuntamente no Senado Federal.

Fato é que, diante desse cenário, é fundamental que os debates em torno desses projetos de lei levem em consideração os impactos socioeconômicos e ambientais da regularização fundiária. É preciso garantir que qualquer legislação relacionada à regularização fundiária contribua para o desenvolvimento econômico e social do país de forma sustentável, promovendo a inclusão social, a proteção ambiental e a justiça no acesso à terra.

No próximo capítulo, adentrar-se-á na questão da regularização fundiária como pressuposto ao desenvolvimento econômico-social no país.

1.6 Regularização fundiária como pressuposto ao desenvolvimento econômico-social

A regularização fundiária é um processo essencial para o desenvolvimento econômico e social no Brasil, pois está intrinsecamente relacionada à ordem econômica, ao planejamento estatal e à gestão das terras devolutas, desempenhando um papel fundamental na promoção da justiça social, na redução da desigualdade e no estímulo ao crescimento sustentável.

Nesse sentido, a CR/88 também conhecida como “Constituição Cidadã”, estabelece os princípios e diretrizes fundamentais que norteiam a organização e funcionamento do país como um Estado Democrático de Direito, e, como já demonstrado, a regularização fundiária é uma relevante ferramenta para a erradicação da pobreza, para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e para a redução das desigualdades sociais e regionais.

Quando pequenos trabalhadores rurais têm a oportunidade de ascender socialmente, o Estado está desempenhando eficazmente seu papel como garantidor dos direitos fundamentais, incluindo habitação, emprego, alimentação, saúde, educação e outros.

Dito isso, uma vez que a Carta Magna estabelece tais preceitos como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, esses não podem ser considerados sem efeito, ao invés disso, são normas “vinculantes, de caráter cogente, dada a natureza jurídica do texto magno”, leciona Paulo Bonavides (2008, p. 236).

Portanto, essa noção é fundamental para conferir imediata aplicabilidade às normas com essa natureza, com bem pontua Bonavides:

Atribuindo-se eficácia vinculante à norma programática, pouco importa que a Constituição esteja ou não repleta de proposições desse teor, ou seja, de regras relativas a futuros comportamentos estatais. O cumprimento dos cânones constitucionais pela ordem jurídica terá dado um largo passo à frente. Já não será fácil com respeito à Constituição tergiversar-lhe a aplicabilidade e eficácia das normas como os juristas abraçados à tese antinormativa, os quais, alegando programaticidade de conteúdo, costumam evadir-se ao cumprimento ou observância de regras e princípios constitucionais. (BONAVIDES, 2008, p. 237).

Ademais, embora a Constituição seja uma fusão de interesses, com a influência de diversas correntes ideológicas, é inegável que ela atribuiu grande importância aos direitos fundamentais, estabelecendo mecanismos para garantir a sua eficácia, tais como o mandado de segurança e o *habeas corpus*, por exemplo (BONAVIDES, 2008, p. 373).

O Estado desempenha uma função crucial na efetivação das normas estabelecidas na CR/88, que têm natureza vinculativa e aplicação imediata. Portanto, as políticas públicas devem ser orientadas para a realização dessas normas, a fim de evitar um desalinhamento entre o quadro normativo e a realidade.

Diante desse panorama, a importância da regularização fundiária rural como pressuposto ao desenvolvimento econômico-social no Brasil é evidente. Ela não apenas garante o acesso à terra e promove a segurança jurídica dos ocupantes, mas também estimula a produção agrícola, o investimento em infraestrutura rural e o fortalecimento das comunidades rurais. Sua análise e compreensão são fundamentais para a elaboração de políticas públicas eficazes e para a promoção de um desenvolvimento mais justo e sustentável no país.

A seguir, a temática será melhor desenvolvida, apontando as disposições constitucionais acerca da ordem econômica e a relevância da regularização fundiária nesse contexto.

1.7 Ordem econômica e regularização fundiária

A ordem econômica é orientada por princípios e diretrizes que visam promover o desenvolvimento nacional e a justiça social. E, nesse viés, a CR/88 abarca referidas normas.

No entendimento de Irti (2001, p.15-16 apud HAVRENNE, 2017, p. 124), a Constituição brasileira, em sendo uma Constituição econômica, pode ser compreendida pela reunião dos seguintes elementos: “a) como síntese descritiva das forças, poderes e sujeitos, que atuam num Estado, num tempo determinado; b) como síntese normativa das regras e princípios presentes em uma Constituição”.

A Ordem Econômica, na CR/88, é tratada principalmente nos arts. 170 a 181, porém, não se limita tão somente ao Título VII – “Da Ordem Econômica e Financeira”. “No entanto, é na ‘ordem econômica’ que se visualiza de forma mais clara os conflitos existentes na elaboração da própria CF/88. Ela mescla visões diversas acerca do papel do Estado na economia” (HAVRENNE, 2017, p. 124).

Todavia, se é importante salvaguardar a liberdade de iniciativa, igualmente é essencial garantir a justiça social. Dentro dessa perspectiva, não se pode negligenciar as diretrizes estabelecidas na Carta Magna, como a promoção da função social da propriedade, a proteção do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais e sociais. Estas não são metas a serem alcançadas em algum momento distante, mas sim compromissos imediatos do constituinte.

Nesse sentido, o texto constitucional é claro ao dispor:

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

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Com efeito, a regularização fundiária é uma medida de política econômica que se encaixa nesse contexto e suas bases podem ser encontradas nos princípios delineados no título “Da Ordem Econômica”.

Inserida no princípio da soberania nacional, a regularização fundiária é um aspecto crucial para garantir a soberania sobre as terras e recursos naturais do país. Já em relação à propriedade privada, que, como já mencionado, é reconhecida como um direito fundamental, mas que deve cumprir sua função social, inclui-se a regularização fundiária para garantir o uso produtivo e adequado da terra.

Mais especificamente, a regularização fundiária faz parte da política relacionada à destinação de terras públicas e devolutas, assim como das terras que não cumprem a função social. Um de seus principais objetivos é contribuir para a redistribuição de riqueza e a redução das disparidades regionais.

É o que estabelece o art. 188 da CR/88: “A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”.

A Constituição também prevê a necessidade de combater a concentração de terras, especialmente em áreas rurais. Assim, a regularização fundiária desempenha um papel importante ao garantir que terras ociosas ou subutilizadas sejam redistribuídas de forma justa e produtiva.

Desse modo, na zona rural, referido instrumento é essencial para promover o desenvolvimento econômico e social, uma vez que a regularização fundiária permite que

pequenos agricultores e comunidades rurais tenham acesso seguro à terra, o que, por sua vez, incentiva a produção agrícola, a geração de renda e a redução da desigualdade.

Apesar das disposições constitucionais que promovem a regularização fundiária, incontestavelmente, o Brasil enfrenta desafios significativos na implementação dessas políticas, tendo em vista que, questões como a falta de recursos, a burocracia, questões ambientais e a resistência de grupos de interesse podem dificultar a efetivação dessas diretrizes.

A CR/88 estabelece os princípios e diretrizes da ordem econômica no Brasil, e a regularização fundiária desempenha um papel importante nesse contexto, tanto para o desenvolvimento rural quanto urbano, bem como para garantir a função social da propriedade e combater a concentração de terras. No entanto, a implementação eficaz dessas políticas é um desafio contínuo que requer esforços coordenados do governo, da sociedade civil e de outros atores envolvidos.

Por fim, como restará demonstrado no próximo tópico, a relação entre planejamento estatal e a regularização fundiária no país é intrínseca e essencial para o seu desenvolvimento econômico e social. Não se pode deixar de olvidar o papel fundamental desse instituto, contudo, a regularização fundiária só pode ser eficaz se estiver alinhada com o planejamento estatal, uma vez que orienta a alocação de recursos e a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável.

1.8 Planejamento estatal e regularização fundiária

O planejamento estatal desempenha um papel fundamental na regularização fundiária no Brasil, já que estabelece diretrizes, políticas e estratégias que garantam a eficácia e a justiça na implementação desse processo.

Nesse contexto, a CR/88 estabelece que o Estado tem a responsabilidade de fiscalizar, incentivar e planejar a atividade econômica, sendo o planejamento um fator decisivo para o setor público e de orientação para o setor privado. Senão, veja-se:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

Além disso, a legislação definirá os fundamentos do crescimento nacional, com o propósito de diminuir as disparidades regionais, por meio da combinação entre as estratégias nacionais e regionais.

Portanto, fica evidente que o Estado deve adotar políticas de desenvolvimento econômico e social, sendo a regularização fundiária uma das medidas a serem tomadas.

Com o objetivo de assegurar uma colaboração coordenada, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem trabalhar em conjunto para facilitar a regularização fundiária. Essa cooperação pode ser estabelecida por meio de acordos e convênios, quando os interesses das partes se alinham.

Como exemplo, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) celebrou diversos convênios com Institutos de Terras Estaduais para aprimorar o sistema de registro de propriedades rurais no país. A Lei nº 11.952/09, em seu art. 32, estabelece que, no contexto da regularização fundiária na Amazônia Legal, a União celebrará acordos de cooperação técnica, convênios ou outros instrumentos similares com Estados e Municípios.

Segundo Celso Ribeiro Bastos (1990, p. 258), apesar das consideráveis atribuições da União na CR/88, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem colaborar mutuamente para implementar a política de regularização fundiária, em suas respectivas áreas de influência, tanto em nível regional como local.

Portanto, importante observar que a União desempenhará o papel de coordenação, enquanto os outros entes deverão manter planos regionais e locais em conformidade com as diretrizes nacionais, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento do país.

Mister ressaltar que o desenvolvimento não se limita meramente ao crescimento econômico. Contrariamente, o crescimento econômico é uma condição para o desenvolvimento social. Não é suficiente, pois, aumentar os recursos do Estado, devendo ser igualmente essencial promover a justiça social.

A regularização fundiária possui precisamente esse objetivo. Isso se deve ao fato de que a terra não deve ser tratada meramente como uma *commodity*, mas sim como um meio para promover a mobilidade social e avançar na direção da justiça.

Por fim, não se pode deixar de olvidar que, muito embora a CR/88 estabeleça diretrizes claras para o planejamento estatal e a regularização fundiária, a implementação efetiva dessas políticas ainda enfrenta desafios, como a falta de recursos, a burocracia, dentre outros.

A superação desses desafios requer esforços coordenados do governo, da sociedade civil e de outros atores envolvidos para garantir que as disposições constitucionais sejam efetivamente aplicadas em benefício do desenvolvimento econômico e social do Brasil.

2 TERRAS DEVOLUTAS E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL REALIZADA PELO INCRA E ITERMA

Neste capítulo vamos aprofundar o que se entende por terras devolutas, qual é o entendimento da doutrina e da jurisprudência sobre o que se entende por tal instituto e quais as terras que podem ser arrecadadas pelo estado.

Vamos também discorrer sobre a regularização fundiária realizada pelo INCRA, quando será de competência da autarquia federal e regularização das terras e a suas formas, bem como a regularização fundiária realizada pelo ITERMA, passando pela sua criação, dados apresentados pelo órgão estadual, a arrecadação das terras consideradas devolutas e as formas de regularização aos seus ocupantes.

2.1 Terras Devolutas

Inicialmente cabe destacar que todas as terras no Brasil foram originariamente públicas, ou melhor, pertenciam à Coroa portuguesa por direito de conquista, devendo ainda ser observado o que dispunha o Tratado de Tordesilhas celebrado entre Portugal e Espanha. Desta forma, com a descoberta do Brasil, toda a terra passou a integrar o patrimônio do monarca lusitano.

Em 1850, foi promulgada a Lei nº 601, conhecida como Lei de Terras do Império, criada com o objetivo de regularizar a situação das terras públicas, legalizando a irregular situação dos sesmeiros e concessionários inadimplentes, e dos posseiros não amparados por título legal.

A referida Lei trouxe em seu art. 3º o primeiro conceito legal de terras devolutas, utilizando-se a técnica da exclusão, enumerando as terras que não são devolutas:

Art. 3º São terras devolutas:

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

§ 2º As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento.

§ 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.

Em 1946, o Decreto-lei nº 9.760, tratando do patrimônio imobiliário da União, veio a definir terras devolutas como:

Art. 5º São devolutas, na faixa da fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprios nem aplicadas a algum

uso público federal, estadual territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado:

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

A CR/88 trata nos artigos 20 e 26 sobre o domínio das terras devolutas.

Art. 20. São bens da União:

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

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

IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

Portanto, conforme disposição constitucional, pertencem à União somente as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, fortificações e construções militares, vias federais de comunicação e à preservação ambiental, sendo as demais terras devolutas pertencentes aos Estados.

Especialmente quanto à legislação do Estado do Maranhão a Constituição Estadual do Maranhão, de 1989, conforme disposto no artigo 192, preceitua que as terras devolutas estaduais não podem ser dispostas sem prévia discriminação e nem alienadas sem prévia demarcação.

A Lei Estadual nº 5.315/91, Lei de Terras do Maranhão, em seu art. 2º traz a definição de terras devolutas da seguinte forma:

Art. 2º. São devolutas estaduais as terras que, transferidas ao domínio do Estado, por força do art. 64 da Constituição Federal de 1891:

I – não se incorporam ao domínio privado em virtude de alienação, concessão ou outro qualquer título legítimo ou reconhecimento pela União ou pelo Estado, por força de legislações federal ou estadual específica;

II – as devolvidas ao Estado por dispositivos legais emanados do Governo Federal;

III – não se encontrarem ocupadas tradicionalmente pelos índios, na forma do art. 20, inciso XI, da Constituição Federal;

IV – não estiveram aplicadas a algum uso público federal, estadual ou municipal, nem se constituam unidades de conservação ambiental declaradas por ato específico.

Nesse contexto, as terras devolutas representam uma categoria dentro da ampla classificação de terras públicas, que inclui diversas outras categorias, como terras da marinha, terras indígenas, entre outras.

A doutrina faz o trabalho de conceituar o que seria terra devoluta, no entanto, não se chega a um consenso.

Para a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p. 1905), “elas integram a categoria de bens dominicais, precisamente pelo fato de não terem qualquer destinação pública. Isto significa que elas são disponíveis”.

Conforme Carvalho Filho:

Terras devolutas são áreas que, integrando o patrimônio público das pessoas federativas, não são utilizadas para quaisquer finalidades públicas específicas. Esse conceito foi dado pela já referida Lei Imperial nº 601, de 1850, ao regularizar o sistema dominial, distinguindo o público do privado. O Decreto – Lei nº 9.760 /1946 as caracteriza como as terras não aplicadas a algum uso público federal, estadual ou municipal, incluindo também as da faixa de fronteira (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1223).

Conforme o entendimento de Jader Gustavo Kozan Nogueira:

Terras devolutas são terras públicas sem destinação de uso especial (art. 99, inc. II do CCB) ou comum (art. 99, inc. I do CCB), terras estas tidas como bem dominical (art. 99, inc. III do CCB) as quais podem ser alienadas/vendidas desde que observadas as exigências legais (NOGUEIRA, 2017, sem p.).

Messias Junqueira faz uma importante observação sobre as terras devolutas e o seu processo de discriminação:

O processo administrativo de legitimação de posse constitui a verdadeira finalidade a que visa o poder público, ao exercitar a atividade discriminatória de terras devolutas. Ao propor uma ação de discriminação de terras, o poder público não está animado de espírito privatista de adquirente de terras. **O Estado não propõe discriminação de terras devolutas para enriquecer o seu próprio patrimônio, mas principalmente para regularizar a situação dos posseiros aí localizados.** Somente as terras devolutas vagas, desocupadas, desqueridas ou ilegalmente ocupadas é que serão incorporadas ao patrimônio público para serem aplicadas nas diversas finalidades de interesse social. (MESSIAS JUNQUEIRA, 1966, p. 32) (Grifo nosso).

Neste sentido, os ensinamentos de Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda:

A concepção de que ao Príncipe toca o que, no território, não pertence o outrem, particular ou entidade de direito público, é concepção superada. As terras ou são dos particulares, ou do Estado, ou nullius. Nem todas as terras que deixam de ser de pessoas físicas ou jurídicas se devolvem ao Estado. Ao Estado vai o que foi abandonado, no sentido preciso do art. 589, III. Ao Estado foi o que, segundo as legislações anteriores ao Código Civil, ao Estado se devolvia. A expressão "devolutas", acompanhando "terras", a esse fato se refere. O que não foi devolvido não é devoluto. Pertence a particular, ou ao Estado, ou a ninguém pertence. Quanto às terras que a ninguém pertence e sobre as quais ninguém tem poder, o Estado - como qualquer outra pessoa, física ou jurídica - delas pode tomar posse. Então, é possuidor sem ser dono. (PONTES DE MIRANDA 2001, p. 523-524).

A jurisprudência dos Tribunais Superiores, há tempos, vem entendendo que a ausência de registro do imóvel em cartório, em nome do particular, não significa que o imóvel se inclui no rol das terras devolutas, cabendo ao Estado provar que detém a propriedade do bem.

DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. USUCAPIÃO. IMÓVEL URBANO. AUSÊNCIA DE REGISTRO ACERCA DA PROPRIEDADE DO IMÓVEL. INEXISTÊNCIA DE PRESUNÇÃO EM FAVOR DO ESTADO DE QUE A TERRA É PÚBLICA. 1. A inexistência de registro imobiliário do bem objeto de ação de usucapião não induz presunção de que o imóvel seja público (terras devolutas), cabendo ao Estado provar a titularidade do terreno como óbice ao reconhecimento da prescrição aquisitiva. 2. Recurso especial não provido. As terras devolutas, portanto, são terras que não têm um proprietário privado legítimo. Isso pode ocorrer por várias razões, como abandono, ausência de registro de propriedade ou áreas que nunca foram objeto de apropriação privada. (STJ - Resp 964.223 - RN, Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, Data de Julgamento: 18/10/2011, Data de Publicação:04/11/2011).

“EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE ARRECADAÇÃO SUMÁRIA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE REGISTRO IMOBILIÁRIO ACERCA DA PROPRIEDADE DO IMÓVEL. NÃO DEMONSTRAÇÃO DE QUE A TERRA É DEVOLUTA. NECESSIDADE DE AÇÃO DISCRIMINATÓRIA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. 1- A Lei nº. 6.383/1976, que dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, em seu art. 27, determina que o processo discriminatório previsto nesta Lei aplica-se, no que couber, às terras devolutas estaduais. 2- Conforme disposto nos arts. 12 e 13 da Lei nº. 6.383/76, conclui-se que, antes de se promover a arrecadação sumária administrativa do imóvel objeto da lide, é necessário proceder-se à sua devida discriminação, para fins de identificar as terras públicas e separá-las das particulares, porquanto, **a ausência de transcrição do bem no Cartório de Ofício Imobiliário não induz a presunção de que o referido imóvel trata-se de terras devolutas**, sendo

ônus do apelante comprovar tal situação. 3- Recurso conhecido e improvido”. (TJ-PI - AC: 00004283420078180042 PI, Relator: Des. Fernando Carvalho Mendes, Data de Julgamento: 07/02/2019, 1ª Câmara de Direito Público).

“EMENTA: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E CIVIL. IMÓVEL SEM REGISTRO IMOBILIÁRIO. ARRECADAÇÃO ADMINISTRATIVA COMO TERRA DEVOLUTA PELO ESTADO. OCUPAÇÃO DE BEM PÚBLICO. USUCAPIÃO. IMPOSSIBILIDADE. PROVIMENTO. DECISÃO UNÂNIME. I - **A inexistência de registro imobiliário do bem objeto de ação de usucapião não induz presunção de que o imóvel seja público (terras devolutas), cabendo ao Estado provar a titularidade do terreno como óbice ao reconhecimento da prescrição aquisitiva.** Precedentes do STJ. II - No presente caso, o Estado de Pernambuco comprovou a arrecadação do imóvel como terra devoluta em procedimento administrativo de 1986. III - A Súmula 340/STF orienta que, desde a vigência do Código Civil de 1916, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião. Precedentes do STJ. IV - Provimento. Decisão unânime”. (TJ-PE - AC: 00002502220158171210, Relator: Des. Honório Gomes do Rêgo Filho, Data de Julgamento: 09/07/2020, 1ª Câmara Regional de Caruaru - 2ª Turma, Data de Publicação: 24/07/2020).

O Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão também segue este entendimento:

Apelação Cível. Ação Anulatória de Registro de Imóvel. Juntada de Documentos Novos. Cerceamento de Defesa não Configurado. Terras Devolutas. Ônus do Estado. Ausência de Provas. Lei de Terras. 1- Não se deve acolher preliminar de cerceamento de defesa, se a juntada dos documentos novos se mostram irrelevantes para o deslinde da causa, nos termos do artigo 398 do Código de Processo Civil. 2- A Lei nº 601/1850 confere por exclusão o conceito de terras devolutas, dissociando as terras dos proprietários particulares, das terras pertencentes ao ente público. 3- **Compete ao Estado o ônus de provar que as terras que pretende desafetar lhe pertencem, uma vez que inexistente em favor do ente público a presunção "iuris tantum" oriunda do art. 3 da Lei nº 601/1850.** 4- Apelação conhecida e improvida. 5- Unanimidade. (ApCiv 0570122013, Rel. Desembargador(a) RICARDO TADEU BUGARIN DUAILIBE, QUINTA CÂMARA CÍVEL, julgado em 28/04/2014 , DJe 07/05/2014)

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE USUCAPIÃO. PRESCRIÇÃO AQUISITIVA. POSSE SEM ANIMUS DOMINI. APELO CONHECIMENTO E DESPROVIDO. I. São requisitos legais para a usucapião extraordinário, a posse e o decurso do tempo sem oposição; não sendo necessária a demonstração de justo título e boa-fé, de pagamentos de tributos ou de demais despesas decorrentes do imóvel objeto do pedido, uma vez que a Lei não o exige. II. O animus domini corresponde à exteriorização da posse exercida em nome próprio sem oposição. III. **Não havendo registro de propriedade do imóvel, inexistente, em favor do**

Estado, presunção iuris tantum de que sejam terras devolutas, cabendo a este provar a titularidade pública do bem. Caso contrário, o terreno pode ser usucapido. IV. Assim, se a inexistência de registro não configura presunção de dominialidade pública, a existência de escritura pública em favor do particular, com mais razão, deve prevalecer sobre a simples alegação de tal presunção V. Recurso conhecido e desprovido. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação sob o n.º 0000049-54.2012.8.10.0135, em que figuram como Apelante e Apelado os acima enunciados, ACORDAM os Desembargadores da Sexta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão nos seguintes termos: “A Sexta Câmara Cível, por votação unânime, conheceu e negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Desembargador Relator”. Participaram do julgamento os Senhores Desembargadores José Jorge Figueiredo dos Anjos, Luiz Gonzaga Almeida Filho e Douglas Airton Ferreira Amorim. Funcionou pela Procuradoria Geral de Justiça o Dr. São Luís (MA), data do sistema. DES. JOSÉ JORGE FIGUEIREDO DOS ANJOS Relator (ApCiv 0000049-54.2012.8.10.0135, Rel. Desembargador(a) JOSE JORGE FIGUEIREDO DOS ANJOS, 6ª CÂMARA CÍVEL, DJe 06/06/2023).

Por todo o exposto, a discussão em torno das terras devolutas é um tema de grande relevância, especialmente quando se trata da questão do registro imobiliário e da presunção de propriedade.

É fundamental ressaltar que a falta de registro imobiliário não é suficiente para presumir a propriedade pública do terreno, tendo em vista que o ordenamento jurídico brasileiro, como acima demonstrado, não adota a presunção *iuris tantum* de que terras sem registro pertençam ao Estado. Pelo contrário, cabe a ele comprovar sua titularidade sobre o terreno em questão.

Essa posição se fundamenta no princípio da segurança jurídica, que visa proteger os direitos adquiridos de forma legítima. Portanto, a falta de registro imobiliário não pode ser utilizada como única justificativa para presumir a propriedade pública de determinado imóvel. Destarte, a obrigação de comprovar a titularidade do bem recai sobre o Estado, que deve apresentar os documentos necessários para demonstrar sua propriedade.

Nessa linha de raciocínio, cabe ressaltar que as terras devolutas desempenham um papel significativo na regularização fundiária realizada pelo Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA), na medida em que essas terras, que pertencem ao Estado e ainda não foram destinadas a nenhum fim específico, representam uma relevante fonte de recursos para a implementação de políticas e de regularização fundiária.

A seguir, como será observado, vamos tratar da regularização fundiária realizada pelo INCRA e posteriormente vamos discorrer sobre a regularização realizada pelo ITERMA.

2.2 Regularização fundiária realizada pelo INCRA

A regularização fundiária rural realizada pelo INCRA no Brasil é regida por legislações e instruções normativas, que instituem diretrizes gerais e específicas para a regularização fundiária no país.

Tais legislações são importantes para a promoção da segurança jurídica da posse da terra, o combate à grilagem, e a garantia do acesso à terra para agricultores familiares, comunidades tradicionais, quilombolas, indígenas e assentados da reforma agrária.

2.2.1 Terras públicas federais rurais

A regularização fundiária feita pelo INCRA em terras públicas federais é um processo complexo e importante para garantir o acesso à terra e a segurança jurídica da posse para famílias que vivem e trabalham nessas áreas. Esse processo envolve várias etapas e procedimentos legais para legalizar a ocupação de terras públicas, garantindo que essas áreas sejam utilizadas de forma produtiva e sustentável.

Nesse sentido, inseridas no âmbito das terras públicas da União, encontram-se a Amazônia Legal, faixas de fronteira, terras quilombolas e terras indígenas, dentre outras.

Sem que se tenha o intuito de esgotar o tema ora proposto, mas tão somente apresentar um panorama geral do modo como ocorre a regularização fundiária nessas áreas mencionadas, passa-se, a seguir, a demonstrá-las.

1) Amazônia Legal: a regularização fundiária rural na Amazônia Legal encontra assento nas Leis nº 11.952/09 e 13.465/17, além do Decreto nº 10.592/20, sendo uma região do país que inclui uma parte significativa da floresta amazônica.

Dito isso, a Lei nº 11.952/09 define a Amazônia Legal como uma área composta pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do estado do Tocantins, cuja extensão territorial engloba aproximadamente 5,2 (cinco vírgula dois) milhões de quilômetros quadrados, representando mais de 60% (sessenta por cento) do território brasileiro (MARQUES, 2009, p. 198).

Dessa imensa área territorial, o art. 4º da Lei nº 11.952/09 estabelece que não são passíveis de regularização fundiária as seguintes ocupações: I - reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União; II - tradicionalmente ocupadas por população indígena; III - de florestas públicas, nos termos da Lei nº 11.284/06, de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo

administrativo voltado à criação de unidades de conservação, conforme regulamento; ou IV - que contenham acessões ou benfeitorias federais.

Portanto, o dispositivo acima estabelece quais terras localizada na Amazônia Legal que são passíveis de regularização pela União, cabendo esclarecer que não são todas as terras localizadas na área estabelecida como Amazônia Legal como propriedade da União.

Além das proibições mencionadas anteriormente, as ocupações que ocorrerem em áreas sob litígio judicial, nas quais a União ou entidades da Administração Indireta sejam partes, temporariamente suspendem a oportunidade de regularização até que a decisão judicial transitada em julgado, exceto nos casos em que o objeto da disputa judicial não impeça a regularização ou em situações em que haja um acordo judicial estabelecido (art. 6º, § 3º, da Lei 11.952/09, com a redação dada pela Lei nº 13.465/2017).

Ademais, no caso de conflito entre comunidades locais e particulares interessados na regularização, a União deve dar prioridade às comunidades locais. Quando se trata de uma escolha entre o interesse público relacionado às comunidades locais e um interesse de natureza privada, a preferência deve ser dada ao interesse público das comunidades locais.

No que diz respeito aos mecanismos para efetuar a regularização fundiária, dois se destacam como os mais significativos, a saber: a) concessão de direito real de uso; e b) alienação, que engloba a doação ou venda.

Por seu turno, Havrenne (2017, p. 132) aponta para o fato de que a regularização fundiária rural pode ser classificada mediante pressupostos objetivos e subjetivos. Os requisitos objetivos se referem às condições que devem ser cumpridas para que a ocupação possa ser elegível para a regularização. São eles, nos termos do art. 5º, incisos III e IV, da Lei nº 11.952/09, com redação dada pela Lei nº 13.465/2017: a) praticar cultura efetiva; e b) comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 1º de dezembro de 2004.

Insta destacar que a “ocupação deve ter sido mansa e pacífica, ou seja, sem que a permanência na terra tenha ocorrido por ato de violência, como esbulho ou turbação” (HAVRENNE, 2017, p. 133).

Já os elementos subjetivos dizem respeito a: a) ser brasileiro nato ou naturalizado; b) não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional; c) não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário; e d) vedação de regularização de ocupações em que o ocupante, seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público no INCRA, no Ministério do Desenvolvimento Agrário; na Secretaria do

Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ou nos órgãos estaduais de terras (art. 5º, incisos I, II, V e §§ 1º e 2º, da Lei nº 11.952/09, com redação dada pela Lei nº 13.465/2017).

Lado outro, o art. 1º, parágrafo único da Lei nº 11.952/09 proíbe a regularização fundiária de mais de uma área ocupada, por pessoa física ou jurídica, a fim de que não se beneficiem das ocupações.

Além dessas limitações à regularização fundiária na Amazônia Legal, o art. 6º da referida lei estabelece certas restrições relacionadas ao tamanho da área, que, conforme a nova redação dada pela Lei nº 13.465/2017, passa a ser de 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares, às peculiaridades do local (excluindo áreas reservadas para fins militares, ocupadas por comunidades indígenas, ou com presença de florestas públicas, bem como aquelas que contenham instalações federais), às áreas atualmente objeto de litígio judicial e às situações relacionadas a terrenos de marinha, terrenos marginais ou áreas reservadas (HAVRENNE, 2017, p. 135-136).

A Lei nº 11.952/09 estabelece, ainda, o processo de regularização fundiária na Amazônia Legal, considerando a extensão da área e a forma de exploração do terreno. Dessa maneira, para áreas de até 1 (um) módulo fiscal, a titulação (alienação ou concessão de direito real de uso) será concedida gratuitamente, sem a necessidade de licitação (art. 11).

Para as áreas compreendidas entre 1 (um) módulo fiscal e 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares, a alienação ou concessão de direito real de uso será onerosa (titulação), também dispensada a licitação (art. 12). Caso a área exceda os limites permitidos para a regularização fundiária, é possível que seja concedida uma titulação parcial, até o limite total permitido (art. 14).

Contudo, a regularização fundiária só será autorizada se o ocupante concordar, sob condição resolutiva, pelo prazo de 10 (dez) anos, a: a) aproveitar racional e adequadamente a área; b) averbar a reserva legal, incluindo a possibilidade de compensação na forma de legislação ambiental; c) identificar as áreas de preservação permanente e, quando couber, se comprometer a recuperá-la na forma da legislação vigente; d) observar as disposições que regulam as relações de trabalho; e d) as condições e forma de pagamento (art. 15, da Lei nº 11.952/09).

A manutenção da inexigibilidade de vistoria para a liberação das condições resolutivas é estabelecida no art. 16 da Lei nº 11.952/09. Além disso, o art. 15, II e III, teve sua redação anterior substituída, eliminando a necessidade de averbação da reserva legal, compensação ambiental, identificação de áreas de preservação permanente e compromisso para sua

recuperação. Em vez disso, foi introduzida uma cláusula genérica que exige o cumprimento da legislação ambiental, com destaque para a observância do Cadastro Ambiental Rural - CAR (art. 15, II, da Lei nº 11.952/09).

Adicionalmente, a Lei nº 13.465/17 aumentou a área passível de regularização fundiária rural, de 1.500 (mil e quinhentos) hectares para 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares, de acordo com o art. 6º, § 1º).

Por fim, o Decreto nº 10.592/20 objetiva estabelecer os procedimentos a serem observados para a regularização de áreas rurais localizadas na região da Amazônia Legal, bem como em terras pertencentes ao Incra.

As principais mudanças introduzidas pelo texto incluem a obrigatoriedade de inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR) do imóvel e o uso de tecnologia de sensoriamento remoto para analisar os processos em áreas de até quatro módulos fiscais.

O decreto busca, assim, proporcionar maior segurança e celeridade aos procedimentos de regularização fundiária, possibilitando o acesso aos bancos de dados de outros órgãos do governo federal. Isso permite que o Incra verifique, “durante o processo, se um determinado imóvel possui embargos ou pendências em órgãos ambientais, entre outros aspectos” (SENADO NOTÍCIAS, 2020, sem p.).

2) Faixa de fronteira: a princípio, convém definir a faixa de fronteira como sendo:

uma linha imaginária constituída por uma faixa interna de terras que se estende de 0 a 150 Km paralelamente à linha divisória terrestre do território nacional com outros países. A Faixa de Fronteira exterioriza a posse do Estado Brasileiro em relação aos países confrontantes, especifica a dominialidade pública federal das terras indispensáveis à defesa do território nacional e elege áreas essenciais ao desenvolvimento econômico. Inicialmente a Faixa de Fronteira fora fixada em 66km, posteriormente em 100 km e atualmente abrange a faixa de 150 km. (PROCURADORIA-GERAL FEDERAL, 2022, p. 42).

Já a CR/88, em seu art. 20, §2º determina que a faixa de fronteira abrange 150 quilômetros de largura, até o limite com outras nações: “A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei”.

Segundo Vicente Cavalcanti Cysneiros (1985, p. 57), as áreas situadas na faixa de fronteira são classificadas como um tipo específico de bens públicos, conhecidos como “terras reservadas”, as quais se destacam pela sua restrição de uso ou pelo controle sobre sua disponibilidade, devido a motivos de interesse público.

Dito isso, menciona-se que, apenas em 1850, com a promulgação da Lei nº 601, denominada Lei de Terras, é que se passou a prever sobre a faixa de fronteira:

Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.

Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente.

Já com a promulgação da Constituição Federal de 1891, ocorreu a transferência da propriedade das terras devolutas para os Estados, dando início a um período de incerteza e conflito. Nos termos do art. 64, *in verbis*:

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.

Parágrafo único - Os próprios nacionais, que não forem necessários para o serviço da União, passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados.

Por seu turno, a CR/1934 estabeleceu, no art. 166, uma distinção entre duas zonas territoriais: uma com 66 (sessenta e seis) km de largura, que continuou a ser denominada faixa de fronteira, e outra com 100 (cem) km de largura, que passou a ser designada como faixa de segurança:

Art. 166 - Dentro de uma faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas se efetuarão sem audiência do Conselho Superior da Segurança Nacional, estabelecendo este o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais e determinando as ligações interiores necessárias à defesa das zonas servidas pelas estradas de penetração.

§ 1º - Proceder-se-á do mesmo modo em relação ao estabelecimento, nessa faixa, de indústrias, inclusive de transportes, que interessem à segurança nacional.

§ 2º - O Conselho Superior da Segurança Nacional organizará a relação das indústrias acima referidas, que revistam esse caráter podendo em todo tempo rever e modificar a mesma relação, que deverá ser por ele comunicada aos governos locais interessados.

§ 3º - O Poder Executivo, tendo em vista as necessidades de ordem sanitária, aduaneira e da defesa nacional, regulamentará a utilização das terras públicas, em região de fronteira pela União e pelos Estados ficando subordinada à aprovação do Poder Legislativo a sua alienação.

Em que pese a Constituição de 1937 ter aumentado a extensão da faixa de fronteira estipulada pela Carta de 1934, segundo Antônio José de Mattos Neto (2010, p. 127), ainda se

encontrava em vigor a Lei nº 601/1850, que regulamentava a extensão da faixa de fronteira em 10 (dez) léguas.

Em 1946, por meio do Decreto-Lei nº 9.760, foi estabelecido um novo sistema de ocupação das terras devolutas, revogando assim as disposições da Lei nº 601/1850, consoante seu art. 1º: “Incluem-se entre os bens imóveis da União: [...]; e) a porção de terras devolutas que for indispensável para a defesa da fronteira, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais”.

Já na Constituição Federal de 1946, ficou determinado que nenhum ato poderia ser realizado nas áreas essenciais, para a defesa nacional, sem a prévia aprovação do Conselho de Segurança Nacional. Senão, veja:

Art. 180 - Nas zonas indispensáveis à defesa do País, não se permitirá, sem prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional:

I - qualquer ato referente a concessão de terras, a abertura de vias de comunicação e a instalação de meios de transmissão;

II - a construção de pontões e estradas internacionais;

III - o estabelecimento ou exploração de quaisquer indústrias que interessem à segurança do País.

§ 1º - A lei especificará as zonas indispensáveis à defesa nacional, regulará a sua utilização e assegurará, nas indústrias nelas situadas, predominância de capitais e trabalhadores brasileiros.

§ 2º - As autorizações de que tratam os nº s I, II e III poderão, em qualquer tempo, ser modificadas ou cassadas pelo Conselho de Segurança Nacional.

Já a Lei nº 4.947/66 abordou as questões relacionadas às ratificações na faixa de fronteira do seguinte modo: “Art. 5º. Compete ao IBRA tomar as providências administrativas e promover as judiciais concernentes à discriminação das terras devolutas existentes no Distrito Federal, nos Territórios Federais e na faixa de 150 quilômetros ao longo das fronteiras do País”.

Em 1979, a Lei nº 6.634 assim previu no art. 1º: “É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira”.

Observa-se que a Constituição Federal de 1988 estabelece que lei complementar deve regular a utilização e ocupação da faixa de fronteira, com o objetivo de promover o desenvolvimento nacional e a proteção das fronteiras. Essa regulamentação pode incluir restrições à propriedade de terras por estrangeiros e a necessidade de autorização prévia para atividades específicas dentro da faixa de fronteira.

Ela também prevê que os Estados e Municípios localizados na faixa de fronteira têm direito a uma parcela dos recursos arrecadados com a exploração de recursos naturais na região,

como o petróleo, gás e minérios, visando promover o desenvolvimento dessas áreas (art. 20, IX).

Por fim, o Incra, em recente legislação – Instrução Normativa nº 122/22 - dispôs sobre os procedimentos administrativos para a solicitação de assentimento prévio ao Conselho de Defesa Nacional - CDN, para a regularização fundiária de ocupações rurais e urbanas localizadas na faixa de fronteira.

3) Terras quilombolas: as comunidades quilombolas são descendentes de africanos escravizados que fugiram das fazendas durante o período colonial e formaram comunidades autônomas conhecidas como quilombos. Elas têm uma forte ligação histórica e cultural com a terra e desempenham um papel crucial na preservação da cultura afro-brasileira.

A definição legal das comunidades remanescentes de quilombos está estabelecida no art. 2º, *caput*, do Decreto 4.887/2003, *in verbis*:

Art. 2º. Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Interessantes são os dizeres de Walter Claudius Rothemburg (2008, p. 449): No que diz respeito a territórios específicos, é impossível dissociar a área ocupada de sua dimensão humana, devido às conexões profundamente entrelaçadas entre os quilombolas e seu ambiente, já que “o quilombo é o lugar e é também a comunidade”.

A CR/88, por meio de seu art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), procurou corrigir um erro histórico do Estado brasileiro com esses grupos marginalizados, além de assegurar o reconhecimento de direitos fundamentais, tais como a dignidade da pessoa humana, a igualdade, o respeito às diferenças e o direito à habitação, tudo isso dentro do contexto de um Estado multicultural: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

Desta maneira, a regularização fundiária tem como objetivo efetivar o comando constitucional presente no artigo supramencionado, assegurando aos remanescentes de quilombolas a propriedade das terras que ocupam e garantindo-lhes os direitos fundamentais associados a essa propriedade.

Ressalte-se que vários diplomas internacionais sustentam o Decreto 4.887/2003, como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, a Convenção sobre a

Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (Decreto nº 6.177/2007), a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (Decreto nº 5.753/2006), dentre outros.

Ao Incra, por outro lado, incumbe a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades quilombolas. Todavia, isso não afeta a competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, conforme estabelecido no art. 3º do Decreto 4.887/2003, e com o apoio e monitoramento da Fundação Palmares, conforme disposto no art. 5º do mesmo decreto. Veja-se:

Art. 3º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º O INCRA deverá regulamentar os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, dentro de sessenta dias da publicação deste Decreto.

§ 2º Para os fins deste Decreto, o INCRA poderá estabelecer convênios, contratos, acordos e instrumentos similares com órgãos da administração pública federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, organizações não-governamentais e entidades privadas, observada a legislação pertinente.

§ 3º O procedimento administrativo será iniciado de ofício pelo INCRA ou por requerimento de qualquer interessado.

§ 4º A autodefinição de que trata o § 1º do art. 2º deste Decreto será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento.

Art. 5º Compete ao Ministério da Cultura, por meio da Fundação Cultural Palmares, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como para subsidiar os trabalhos técnicos quando houver contestação ao procedimento de identificação e reconhecimento previsto neste Decreto.

Nesse sentido, para a demarcação dos limites das áreas quilombolas, tanto o Decreto 4.887/2003 quanto as instruções normativas (IN 57/2009) das entidades envolvidas estabelecem um conjunto de procedimentos a serem seguidos.

Primeiramente, a Fundação Palmares deve proceder à certificação da presença de uma comunidade de remanescentes de quilombos, com base no critério de autoatribuição.

A partir desse ponto, qualquer pessoa interessada pode apresentar uma solicitação ao INCRA para dar início ao procedimento administrativo que abrange a identificação,

reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes de comunidades quilombolas. Essa solicitação deve incluir informações sobre a localização da área em questão.

Posteriormente, serão conduzidos estudos referentes à área reivindicada, envolvendo informações fornecidas pela própria comunidade, bem como análises técnicas, científicas e, quando necessário, antropológicas. Isso culminará na elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, conhecido como “RTID”.

Uma vez que o RTID esteja completo e em conformidade com as exigências, ele será publicado em duas ocasiões no Diário Oficial da União e também no Diário Oficial do Estado onde se localiza a área, tudo, conforme estipulado pelo art. 7º do Decreto nº 4.887/2003.

Igualmente, será realizada uma consulta ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, e ao seu equivalente no âmbito estadual, à Secretaria de Patrimônio da União – SPU, à Fundação Nacional do Índio – FUNAI, à Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional- CDN, à Fundação Cultural Palmares, ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO, e ao seu correspondente na seara estadual, e ao Serviço Florestal Brasileiro – SFB, dentre outros (art. 12, da IN 57/2009).

De acordo com Havrenne (2017, p. 224), “estas consultas são realizadas a fim de se verificar se há, por exemplo, incidência no local de unidades de conservação, presença de índios, faixa de fronteira, presença de mineração, etc.”.

Segundo os arts. 13 e 14, da IN 57/2009, após a publicação, um período é disponibilizado para que os interessados apresentem contestações, as quais serão avaliadas e decididas a nível local pelo INCRA.

Após a avaliação das contestações, é permitido recorrer ao Conselho Diretor do Incra. Assim, se o recurso for aceito, as modificações serão aplicadas ao conteúdo do anúncio de publicação, caso seja negado, o Órgão notificará o recorrente (art. 15, da IN 57/2009).

Continuamente, quando as áreas de interesse das comunidades remanescentes de quilombos coincidem com unidades de conservação, áreas de segurança nacional, zonas fronteiriças ou terras indígenas, é necessário conciliar os interesses do Estado com os das comunidades afetadas (art. 16, da IN 57/2009).

O Presidente do Incra, depois disso, emitirá uma portaria de reconhecimento e delimitação da área quilombola, que será publicada no Diário Oficial da União e no Diário Oficial do Estado em questão (art. 16, da IN 57/2009).

Após essa etapa, a demarcação da área ocorrerá, seguindo as normas estabelecidas para o georreferenciamento (art. 23, da IN 57/2009). No caso de existirem propriedades privadas dentro dos limites das terras quilombolas, serão tomadas medidas para a desapropriação dessas áreas.

Finalmente, a titulação ocorrerá por meio da concessão de um título coletivo e indivisível às comunidades, com a inclusão de cláusulas que estabelecem a inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade das terras (art. 17, da IN 57/2009).

Em resumo, pontua-se que, através da regularização fundiária, não apenas serão preservados os direitos desses grupos, mas também se promoverá o respeito à diversidade cultural e étnica, um elemento fundamental na construção do Estado Brasileiro, de acordo com o estabelecido nos arts. 215 e 216 da CR/88.

4) Terras indígenas: a questão das terras indígenas no Brasil possui origens profundas na colonização e na história de despojo dos povos indígenas.

Nos termos do art. 3º, I, da Lei nº 6.001/1973, conhecida como Estatuto do Índio, o índio ou silvícola é definido como “todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional”.

A CR/88, em seu art. 231, reconheceu os direitos originários dos povos indígenas sobre suas terras e estabeleceu que elas devem ser demarcadas e protegidas. Veja-se: “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”.

Ademais, o texto constitucional estabelece que é de responsabilidade da União demarcar, defender e preservar as terras ocupadas pelos povos indígenas, uma vez que essas áreas são consideradas patrimônio federal (art. 20, inciso XI).

A regularização fundiária das terras indígenas, nesse contexto, é crucial para a preservação das culturas, tradições e modos de vida dos povos indígenas. Também desempenha um papel fundamental na proteção dos recursos naturais e na promoção da diversidade biológica e cultural do país.

Os primeiros registros legais que abordaram a relação dos indígenas com suas terras incluem a Carta Régia de 30 de julho de 1611, o Alvará de 1º de abril de 1680 e a Lei de 6 de junho de 1775, leciona José Afonso da Silva (2016, p. 4).

No entanto, apesar da existência dessas normas, a Constituição de 1824 deliberadamente ignorou os direitos dos indígenas, adotando uma perspectiva de sociedade uniforme, sem reconhecer quaisquer distinções entre os indivíduos (SILVA, 2016, p. 4).

Posteriormente, a Lei de Terras estabeleceu que uma porção das terras devolutas deveria ser alocada para o processo de colonização voltado aos indígenas:

Art. 12. O Governo reservará das terras devolutas as que julgar necessárias: 1º, para a colonização dos indígenas; 2º, para a fundação de povoações, abertura de estradas, e quaesquer outras servidões, e assento de estabelecimentos publicos: 3º, para a construção naval.

Segundo Cristina Nascimento de Melo e Leila Bijos (2016, p. 30), a Constituição de 1891 em nada dispôs sobre o tema. Já a Carta Magna de 1934 dispunha o seguinte: “Art. 129 - Será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las”.

Houve a reprodução quase que literal pela Constituição de 1946: “Art. 216 - Será respeitada aos silvícolas a posse das terras onde se achem permanentemente localizados, com a condição de não a transferirem”.

A única modificação feita em relação ao texto anterior foi a restrição imposta aos indígenas, que não podiam mais transferir suas terras de forma mais abrangente, incluindo alienação, doação, entre outros.

Na CR/67, preservou-se a disposição sobre a posse das terras, acrescentando-se o direito ao usufruto dos recursos naturais: “Art. 186 - É assegurada aos silvícolas a posse permanente das terras que habitam e reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes”.

Tal disposição foi mantida pela Constituição de 1969, *in verbis*:

Art. 198. As terras habitadas pelos silvícolas são inalienáveis nos termos que a lei federal determinar, a eles cabendo a sua posse permanente e ficando reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades nelas existentes.

§ 1º Ficam declaradas a nulidade e a extinção dos efeitos jurídicos de qualquer natureza que tenham por objeto o domínio, a posse ou a ocupação de terras habitadas pelos silvícolas.

§ 2º A nulidade e extinção de que trata o parágrafo anterior não dão aos ocupantes direito a qualquer ação ou indenização contra a União e a Fundação Nacional do Índio.

Posteriormente, como mencionado, foi publicada a Lei nº 6.001/1973 – Estatuto do Índio.

O procedimento de demarcação das terras indígenas é principalmente estabelecido pelo Decreto 1.775/96. Dito isso, primeiramente, são conduzidos estudos para identificar e delimitar as terras indígenas (art. 1º). O laudo antropológico desempenha um papel crucial nessa etapa, podendo contar com o suporte de outras disciplinas acadêmicas.

Além disso, em cumprimento a obrigações internacionais, o grupo indígena deve ser envolvido e consultado durante todas as etapas do processo, conforme estipulado no art. 6º da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT):

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

- a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;
- b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;
- c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Deve-se ressaltar que o dever de consulta deve ser realizado de “boa-fé”, fornecendo informações claras sobre as medidas propostas e buscando o consentimento das comunidades envolvidas.

Após a conclusão dos trabalhos de identificação e delimitação, um relatório detalhado será elaborado, especificando a área que se destina à demarcação indígena.

Outrossim, desde o início do processo de demarcação, é permitido aos interessados apresentar títulos de propriedade, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas para pleitear indenização ou demonstrar possíveis falhas no relatório detalhado (HAVRENNE, 2017, p. 2040).

Após a etapa anterior, o procedimento é encaminhado ao Ministro da Justiça, que pode determinar a demarcação das terras, sugerir diligências adicionais ou rejeitar a identificação da terra indígena. Quando a demarcação ocorre, os não-indígenas que ocupam a área devem ser realocados, sendo que a homologação da demarcação ocorrerá mediante decreto. Finalmente, o

processo de registro será realizado tanto no cartório de imóveis quanto na Secretaria do Patrimônio da União (SPU) (HAVRENNE, 2017, p. 2040).

Portanto, a regularização fundiária de terras indígenas é um processo vital para a justiça social e a proteção dos direitos dos povos indígenas no Brasil. Embora enfrente desafios significativos, a demarcação e proteção dessas terras são elementos essenciais para garantir a continuidade das culturas indígenas e a conservação do patrimônio natural do país.

Nesse viés, em tópico próprio, se verificará que a regularização fundiária está intrinsecamente relacionada aos assentamentos de reforma agrária, que são áreas de terra destinadas pelo governo para famílias de agricultores sem-terra ou em situação de vulnerabilidade, visando garantir-lhes acesso à terra, moradia e condições para o desenvolvimento socioeconômico no campo.

2.2.2 Assentamento de reforma agrária

O assentamento de reforma agrária é uma iniciativa governamental no Brasil, que visa promover a distribuição de terras para famílias rurais sem-terra ou em situação de extrema vulnerabilidade, com o propósito de proporcionar acesso à terra, moradia digna e condições para a produção agrícola.

Tais assentamentos são áreas rurais onde as famílias beneficiárias recebem lotes de terra para moradia e produção. Eles devem oferecer condições básicas de infraestrutura, como acesso à água potável, energia elétrica, escolas e assistência técnica para apoiar a produção agrícola.

O assentamento de reforma agrária tem como objetivo principal, então, a promoção da justiça social e o desenvolvimento rural sustentável, visando: a) redistribuir a terra de forma mais equitativa; b) promover o acesso à terra para agricultores familiares; c) fomentar a produção agrícola e o desenvolvimento econômico das famílias assentadas; d) melhorar as condições de vida das famílias rurais.

Feitas tais elucidações, a CR/88 traz, em seus arts. 188 (já comentado) e 189, os procedimentos pelos quais ocorre a destinação de terras públicas para a promoção da reforma agrária:

Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

Já o assentamento, conforme previsto nos arts. 24 e 25 do Estatuto da Terra, ocorre quando a propriedade adquirida não tem possuidor. Sempre que o governo pretende ocupar um imóvel rural desocupado, essa ação é realizada por meio de um Projeto de Colonização ou um Projeto de Assentamento, assevera Ibraim Rocha (2015, p. 324). Veja-se:

Art. 24. As terras desapropriadas para os fins da Reforma Agrária que, a qualquer título, vierem a ser incorporadas ao patrimônio do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, respeitada a ocupação de terras devolutas federais manifestada em cultura efetiva e moradia habitual, só poderão ser distribuídas:

- I - sob a forma de propriedade familiar, nos termos das normas aprovadas pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária;
- II - a agricultores cujos imóveis rurais sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e o de sua família;
- III - para a formação de glebas destinadas à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agro-industrial, por associações de agricultores organizadas sob regime cooperativo;
- IV - para fins de realização, a cargo do Poder Público, de atividades de demonstração educativa, de pesquisa, experimentação, assistência técnica e de organização de colônias-escolas;
- V - para fins de reflorestamento ou de conservação de reservas florestais a cargo da União, dos Estados ou dos Municípios.

Art. 25. As terras adquiridas pelo Poder Público, nos termos desta Lei, deverão ser vendidas, atendidas as condições de maioria, sanidade e de bons antecedentes, ou de reabilitação, de acordo com a seguinte ordem de preferência:

- I - ao proprietário do imóvel desapropriado, desde que venha a explorar a parcela, diretamente ou por intermédio de sua família;
- II - aos que trabalhem no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;
- III - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar da região;
- IV - aos agricultores cujas propriedades sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e o de sua família;
- V - aos tecnicamente habilitados na forma da legislação em vigor, ou que tenham comprovada competência para a prática das atividades agrícolas.

§ 1º Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosas cujos membros se proponham a exercer atividade agrícola na área a ser distribuída.

§ 2º Só poderão adquirir lotes os trabalhadores sem terra, salvo as exceções previstas nesta Lei.

§ 3º Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras a que se refere este artigo o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, III e IV, nem quem exerça função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou se ache investido de atribuições parafiscais.

§ 4º Sob pena de nulidade, qualquer alienação ou concessão de terras públicas, nas regiões prioritárias, definidas na forma do artigo 43, será precedida de consulta ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, que se pronunciará obrigatoriamente no prazo de sessenta dias.

Com relação aos projetos de assentamento, eles são estabelecidos por meio da aquisição de terras por diferentes meios, incluindo a ação discriminatória, nos termos da Lei Federal nº 6.383/1976, pela desapropriação para fins de reforma agrária, de acordo com a Lei Complementar nº 76/1993, alterada pela LC nº 88/1996, ou pela compra, consoante o Decreto nº 433/1992.

Nessas hipóteses, segundo Rocha (2015, p. 324), o imóvel desocupado resultará em um assentamento, enquanto os imóveis que tenham possuidores, independentemente do título de posse, serão submetidos ao processo de regularização.

Encontra-se em vigência, ainda, a Resolução nº 387/2016, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que regula procedimentos para o licenciamento ambiental de projetos de assentamento. Nos termos do seu art. 2º, define-se como projeto de assentamentos de reforma agrária:

Conjunto de ações planejadas e desenvolvidas em área destinada à reforma agrária, de natureza interdisciplinar e multisetorial, integradas ao desenvolvimento territorial e regional, definidas com base em diagnósticos precisos acerca do público beneficiário e das áreas a serem trabalhadas, orientadas para utilização racional dos espaços físicos e dos recursos naturais existentes, objetivando a implementação dos sistemas de vivência e produção sustentáveis, na perspectiva do cumprimento da função social da terra e da promoção econômica, social e cultural do trabalhador rural e de seus familiares.

Outrossim, o art. 9º da resolução estabelece que: “Para os Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária a serem criados em áreas ocupadas por populações tradicionais, em que estas sejam as únicas beneficiárias, será exigida unicamente a LIO”, que corresponde à Licença de Instalação e Operação.

Para tanto, aos beneficiários dos assentamentos de reforma agrária, são entregues documentos que conferem segurança jurídica e garantem o acesso à terra, como a Certidão de Reconhecimento de Ocupação, a Concessão de Direito Real de Uso e o Título de Domínio. Como discorrer-se-á abaixo, tais documentos representam o reconhecimento pelo Estado do direito à terra das famílias agricultoras, contribuindo para a promoção da justiça social e o fortalecimento da agricultura familiar no país.

2.2.3 Tipos de documentos entregues ao Beneficiário

2.2.3.1 Certidão de Reconhecimento de Ocupação (CRO)

A Certidão de Reconhecimento de Ocupação (CRO) é um documento importante, posto que visa regularizar a posse da terra e promover a redistribuição de terras para garantir o acesso à terra a pequenos agricultores e comunidades rurais desfavorecidas.

Nas palavras de Paulo Figueira, a CRO constitui-se como:

O documento hábil a comprovar a ocupação da área pública pelo requerente junto às instituições oficiais de crédito. Este instrumento, expedido pelo INCRA, entretanto, não implica o reconhecimento do direito de propriedade ou a regularização fundiária da área. É um documento pessoal, intransferível e não pode ser levado a registro em Cartório de Imóveis ou junto aos órgãos ambientais para obtenção de licenças ambientais. (FIGUEIRA, 2023, sem p.).

Assim, a CRO é emitida pelo Incra, tendo como objetivo principal identificar áreas rurais ocupadas por agricultores familiares, trabalhadores rurais sem terra e comunidades tradicionais que atendam aos critérios de desapropriação para fins de reforma agrária.

Para se obter a certidão, é necessário comprovar a ocupação pacífica e produtiva da terra, devendo essa ocupação ser realizada por agricultores familiares, trabalhadores rurais sem terra ou comunidades tradicionais.

Além do que, os ocupantes devem demonstrar que utilizam a terra para atividades agrícolas, pecuárias ou de extrativismo, contribuindo assim para o desenvolvimento da região.

O procedimento para a solicitação da CRO deve ocorrer perante o Incra, que realiza uma série de etapas, como vistorias técnicas, análise documental e entrevistas com os ocupantes.

Após, o Órgão verifica se a área ocupada atende aos critérios estabelecidos pela legislação de reforma agrária, como a improdutividade, o não cumprimento da função social da propriedade e a existência de conflitos agrários.

Após a conclusão da análise, o Incra emite a Certidão de Reconhecimento de Ocupação, que atesta o reconhecimento oficial da ocupação da terra. Ressalte-se que a CRO é um documento importante para os ocupantes, pois lhes confere segurança jurídica em relação à sua posse.

Incontestavelmente, a obtenção da Certidão de Reconhecimento de Ocupação proporciona aos agricultores e comunidades rurais acesso a políticas públicas, como crédito rural, assistência técnica, infraestrutura e programas de desenvolvimento agrário.

Por fim, a reforma agrária busca promover a justiça social e a redução da concentração de terras, contribuindo para a melhoria das condições de vida das populações rurais mais vulneráveis.

2.2.3.2 Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)

A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) é um instrumento legal, cujo objetivo é o de promover a redistribuição de terras para fins de agricultura familiar e agricultura de pequena escala.

Ela foi criada para superar algumas limitações das modalidades tradicionais de assentamento, como o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que, muitas vezes, não garantiam a estabilidade e a segurança jurídica necessárias para os agricultores.

Segundo guia elaborado pelo Ministério Público Federal (MPF), a CDRU:

É uma espécie de título definitivo que transfere o direito real de uso da parcela ao assentado, por prazo indeterminado e gratuito. Embora se assemelhe ao CCU, a transferência do direito real de uso confere maior segurança e estabilidade ao beneficiário, inclusive em relação ao próprio concedente do título (o Incra) e a terceiros. (MPF, 2021, p. 13).

Em que pese a CDRU ser concedida por tempo indeterminado, constituindo-se como um título definitivo, ela não implica a transferência da propriedade da terra para o assentado, apenas concede o direito real de uso. A propriedade permanece, portanto, sob o nome do Incra, garantindo a preservação da terra fora do mercado. Este instrumento de concessão é legalmente reconhecido e possui o *status* de uma escritura pública. (MPF, 2021, p. 14).

Podem ser beneficiários da CDRU as famílias de agricultores que atendam aos critérios estabelecidos pelo referido Órgão, como não possuir outra propriedade rural e estar dispostas a produzir de forma sustentável e com base na agricultura familiar.

Porém, forçoso mencionar que o beneficiário deve cumprir as obrigações estabelecidas pelo Incra, nos termos do estabelecido pelo art. 15, do Decreto nº 9.311/2018:

Art. 15. As condições de permanência do beneficiário no PNRA constarão do Contrato de Concessão de Uso - CCU, do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso - CDRU e do Título de Domínio - TD e incluem as seguintes obrigações da unidade familiar:

I - explorar o imóvel direta e pessoalmente, por meio de sua unidade familiar, exceto se verificada situação que enseje justa causa ou motivo de força maior reconhecido pelo Incra, admitidas a intermediação de cooperativas, a participação de terceiros, onerosa ou gratuita, e a celebração do contrato de integração de que trata a Lei nº 13.288, de 16 de maio de 2016;

II - não ceder, a qualquer título, a posse ou a propriedade da parcela recebida, ainda que provisória e parcialmente, para uso ou exploração por terceiros;

III - observar a legislação ambiental, em especial quanto à manutenção e à preservação das áreas de reserva legal e de preservação permanente;

IV - observar as diretrizes técnicas, econômicas e sociais definidas pelo Incra para projeto de assentamento;

- V - firmar o instrumento de titulação definitiva, conforme disciplinado pelo Incra; e
- VI - cumprir demais obrigações e compromissos previstos no instrumento contratual.

Ademais, o título é imutável e não pode ser negociado durante um período de 10 (dez) anos, a partir da data de assinatura do Contrato de Concessão de Uso (CCU). Após o término desse prazo, o título pode ser transferido por meio de transações, como compra e venda, para indivíduos que atendam aos critérios estabelecidos para se tornarem beneficiários da reforma agrária. Entretanto, é estritamente proibido dividir a propriedade em lotes menores ou incorporar outra propriedade rural com uma área final superior a quatro módulos fiscais.

Durante o período de inegociabilidade, que perdura até os dez anos estipulados, em caso de falecimento dos beneficiários, o título pode ser transferido para seus herdeiros que preencham os requisitos estabelecidos para participar da reforma agrária. (MPF, 2021, p. 15).

Atualmente, de acordo com o parágrafo único, do art. 3º do Decreto nº 9.311/2018, que foi modificado pelo Decreto nº 10.166/2019, esse tipo de título está especificamente destinado aos assentamentos que apresentam características ambientais distintas.

Por fim, depois de escolher pela CDRU, o detentor da concessão terá o direito de optar pela conversão em Título Definitivo (TD) a qualquer momento, sem que isso afete a contagem do prazo correspondente ao período em que a concessão permanece inegociável.

2.2.3.3 Título de Domínio (TD)

O Título de Domínio (TD) possui como finalidade conceder a propriedade plena da terra a agricultores familiares e de pequena escala, os quais foram assentados como parte do programa de reforma agrária.

Nesse sentido, ele visa garantir a segurança jurídica da posse e do uso da terra, promovendo o desenvolvimento rural e a estabilidade das famílias beneficiárias.

Como bem pontua o MPF, *in verbis*:

Ao contrário do que se possa imaginar, o título de domínio (TD) não é a única espécie de título definitivo. O que o diferencia é o fato de haver a transferência, sob condições resolutivas, da propriedade da terra ao beneficiário. Cumpridas as condições resolutivas, o titulado consolidará em seu domínio a propriedade privada plena da terra, podendo na sequência dela dispor e negociar livremente no mercado. (MPF, 2021, p. 16).

O processo de concessão de um título de domínio inicia-se com a concessão de um contrato de concessão de uso (CCU) ou uma concessão de direito real de uso (CDRU), que são estágios intermediários na obtenção da propriedade definitiva.

Assim, o TD é concedido ao beneficiário que esteja devidamente assentado. Para que a área seja passível de titulação, é fundamental que esteja registrada em nome do Incra ou da União. Em muitos casos, assentamentos estabelecidos em terras desapropriadas ainda não estão registrados em nome do Incra devido a pendências no processo de desapropriação (MPF, 2021, p. 16).

Ademais, é necessário realizar algumas etapas antes da concessão do TD, incluindo o georreferenciamento da área do assentamento, a demarcação da porção que será titulada e o registro do assentamento no Cadastro Ambiental Rural (CAR) (MPF, 2021, p. 16). Esses procedimentos visam garantir a regularização fundiária e ambiental da área, assegurando a conformidade com as normas legais e ambientais vigentes.

O título de domínio caracteriza-se por: a) ser gratuito (em terras públicas) ou oneroso (terras desapropriadas ou compradas) (MPF, 2021, p. 16); b) o seu titular tem o direito de uso, fruição e disposição da terra, podendo transmiti-la por herança ou venda, desde que cumpra as obrigações legais; c) a propriedade da terra é desvinculada do governo ou do Incra, tornando-se propriedade privada do beneficiário.

Também se aplicam ao beneficiário as mesmas obrigações estipuladas pelo Decreto nº 9.311/2018, em seu art. 15, conforme apresentado alhures.

Além do mais, o título é indisponível para negociação durante um período de dez anos, a partir da concessão do contrato de concessão de uso (CCU), desde que as cláusulas resolutivas estejam em vigor. Após o cumprimento desse prazo de indisponibilidade, o pagamento do preço e o atendimento de outras condições estabelecidas, o beneficiário adquire o domínio pleno da terra em seu nome, obtendo assim a liberdade para dispor da terra, inclusive colocando-a de volta no mercado, se desejar (MPF, 2021, p. 17).

O título de domínio é, desse modo, o estágio final da regularização fundiária na reforma agrária brasileira, representando a conquista da propriedade definitiva para os beneficiários, o que contribui para a promoção do desenvolvimento rural, a segurança jurídica e a redução dos conflitos fundiários no país.

Adentrando, por fim, ao tema central deste estudo, analisar-se-á que, assim como o INCRA, o Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA) desempenha um papel fundamental na realização da regularização fundiária e nos assentamentos de reforma agrária. Apesar das diferenças entre as políticas e procedimentos adotados por cada órgão, ambos têm como objetivo comum promover a justiça social, a inclusão e o desenvolvimento rural. Os documentos concedidos, acima explanados, são essenciais para garantir a segurança jurídica dos ocupantes e contribuir para a consolidação da agricultura familiar no país.

2.3 Regularização Fundiária realizada pelo ITERMA

O Instituto de Colonização e Terras do Maranhão - ITERMA, é uma entidade pública de natureza autárquica, vinculada à Secretaria de Estado de Agricultura Familiar – SAF.

A Lei Estadual nº 4353 de novembro de 1981, confere ao ITERMA o papel de suceder a COTERMA, empresa do Estado oriunda da fusão da empresa COMARCO e do DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO-DDA.

O ITERMA foi criado com a função precípua de elaborar e executar política fundiária no âmbito do Estado do Maranhão. Suas ações estão totalmente voltadas para a organização da estrutura fundiária estadual e diminuição da pobreza extrema.

Em conformidade com a Lei 5.315/91, o ITERMA promove a destinação das áreas previamente arrecadadas e incorporadas ao patrimônio público estadual, cria projetos estaduais de assentamentos e outorga títulos de propriedade individuais para ocupantes de imóveis arrecadados que estejam exercendo efetivamente a função social.

Como destacado anteriormente, para que o ITERMA possa realizar a regularização fundiária no estado do Maranhão, deve ser previamente o imóvel ser reconhecido como terras devoluta e realizado o procedimento de arrecadação. Somente assim, a autarquia pode incorporar as terras ao seu patrimônio e posteriormente realizar a regularização fundiária e emitir os títulos de domínio para as pessoas que estão efetivamente ocupando as áreas.

Com o objetivo de realizar a regularização fundiária, entre o período de 2015 a 2023, o ITERMA arrecadou 200.996 há (duzentos mil, novecentos e noventa e seis hectares) de terras. Segue abaixo, a informação detalhada anualmente:

2015	18.476,4786 ha
2016	45.674,8010 ha
2017	20.961,3544 ha
2018	24.921,1724 ha
2019	19.574,7215 ha
2020	3.442,8951 ha
2021	17.473,0365 ha
2022	20.591,6781 ha
2023	29.610,1408 ha

No ano de 2023, o ITERMA entregou aos respectivos ocupantes das terras mais de 3.500 títulos de domínio, abrangendo uma área de 90 mil hectares, o que segundo o próprio órgão⁹, beneficiou mais de quatro mil famílias.

A seguir, vamos tratar da legislação estadual pertinente ao ITERMA, bem como ao procedimento de arrecadação de terras e sua distribuição.

2.3.1 Legislação

Diversas são as legislações que dispõem sobre a regularização fundiária no Estado do Maranhão, além das Leis Federais nº 11.952/2009 e 13.465/2017, já apresentadas alhures. Dentre elas, encontram-se: a) Lei Estadual nº 5.315/1990: criou o ITERMA, estabelecendo, em seu art. 2º, que este órgão é responsável por executar a política agrária do Estado, incluindo a regularização fundiária; b) Lei Complementar nº 138/2011: dispõe sobre a regularização fundiária rural no Estado do Maranhão, estabelecendo as normas e procedimentos específicos para a regularização fundiária rural no Estado; c) Instrução Normativa ITERMA nº 02/2019: estabelece as normas e procedimentos para a regularização fundiária rural no Estado do Maranhão, regulamentando a Lei Complementar nº 138/2011.

Em termos gerais, a regularização fundiária rural realizada pelo ITERMA pode ser feita por meio dos seguintes procedimentos:

a) Reconhecimento de posse produtiva: esse procedimento é destinado aos agricultores familiares que ocupam e exploram terras rurais de forma tradicional e sustentável;

b) Reconhecimento de posse tradicional: esse procedimento é voltado aos povos e comunidades tradicionais, como quilombolas, indígenas e ribeirinhos, que ocupam e utilizam terras rurais de forma tradicional e ancestral;

c) Reassentamento: esse procedimento se destina aos agricultores familiares que ocupam terras rurais devolutas e que precisam ser realocados para dar lugar a projetos de interesse público, como a implantação de infraestruturas ou a conservação ambiental.

A seguir, serão apresentados os tópicos mais importantes acerca da regularização fundiária realizada pelo ITERMA.

⁹ <https://iterma.ma.gov.br/noticias/iterma-registra-recorde-em-titularizacao-de-terra-em-2023-com-mais-de-3.500-titulos-entregues>. Acesso em 01 de março de 2023.

2.3.2 Lei de Terras do Maranhão e o procedimento de arrecadação de terras devolutas pelo estado.

A Lei de Terras do Maranhão - Lei Estadual nº 5.315, de 23 de dezembro de 1991 é a legislação que rege a aquisição, posse e utilização de terras públicas estaduais no estado do Maranhão, estabelecendo que essas as terras públicas são bens de domínio estatal, e que sua utilização deve atender ao interesse público e à função social da terra.

A lei define como terras públicas estaduais as terras que não tenham sido objeto de alienação ou de concessão de direito real de uso, e que sejam de propriedade do Estado do Maranhão.

O art. 1º da Lei de Terras dispõe que são terras pertencentes ao Estado:

- I – devolutas não compreendidas entre as da União;
- II – que constituem áreas nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;
- III – que constituem as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União, e os campos naturais inundáveis;
- IV – arrecadadas como bem vago e as havidas como herança jacente, na forma da legislação vigente;
- V – que tenham sido incorporadas ao seu patrimônio por desapropriação, doação ou outra forma de aquisição prevista em lei específica;
- VI – revertidas ao seu patrimônio por não se encontrarem, por título legítimo, sob domínio público ou particular;
- VII – que tenham sido incorporadas ao patrimônio dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual direta e indireta.

O conceito que interessa é o previsto no artigo 1º, inciso I, da Lei de terras do estado do Maranhão. Segundo este pertence ao estado do Maranhão as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

Como visto anteriormente, a CR/88, em seu art. 20, inciso II, quais são as terras devolutas pertencentes à União, que são as indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

Conforme previsão também na CR/88 (art. 26, IV), todas as demais terras devolutas pertencem ao Estado. Lembrando que não existem terras devolutas que pertençam aos municípios.

Em capítulo anterior, tentamos definir o que é terra devoluta, sendo esta tarefa de extrema dificuldade. Mas neste tópico é importante identificar o que é terra devoluta conforme a Legislação do Estado do Maranhão.

O art. 2º da Lei de Terras do Maranhão dispõe que são terras devolutas estaduais as que transferidas ao domínio do Estado, por força do art. 64 da Constituição Federal de 1891: I – não se incorporam ao domínio privado em virtude de alienação, concessão ou outro qualquer título legítimo ou reconhecimento pela União ou pelo Estado, por força de legislações federal ou estadual específica; II – as devolvidas ao Estado por dispositivos legais emanados do Governo Federal; III – não se encontrarem ocupadas tradicionalmente pelos índios ; IV – não estiveram aplicadas a algum uso público federal, estadual ou municipal, nem se constituam unidades de conservação ambiental declaradas por ato específico.

É importante destacar o disposto no inciso I do art. 2º, que estabelece como sendo terras devolutas as terras que não se incorporam ao domínio privado em virtude de alienação, concessão ou outro qualquer título legítimo ou reconhecimento pela União ou pelo Estado, por força de legislações federal ou estadual específica.

Aqui é importante destacar que a lei de terras estadual prevê que o as terras que estejam em domínio privado não são consideradas terras devolutas. Assim, é importante entender o significado de domínio, mas para isso, precisamos entender o que é propriedade.

Conforme disposto no art. 1.228, do Código Civil de 2002 “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”. O atual Código Civil, bem como o anterior, não expõe um conceito exato da propriedade, mas sim, os direitos daqueles que possuem o direito à propriedade.

O problema é que o próprio Código Civil, dispõe no art. 1196 que o possuidor é todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade. Ou seja, você pode ter algum ou todos os poderes previstos no artigo 1228 e ser considerado proprietário ou possuidor.

Assim, a grande diferença entre posse e propriedade está no seu aspecto objetivo, pois a posse é caracterizada por um exercício de fato sobre o bem, bastando que determinada pessoa, aja como se fosse dono (a) de determinado bem. Já para caracterizar a propriedade, é necessário que a pessoa tenha o título aquisitivo registrado no cartório de Registro de Imóveis (art. 1245, CC/02).

Já o domínio é o suporte dos direitos reais. As faculdades previstas no art. 1228 do Código Civil, de gozar, usar, dispor e reaver a coisa, são inerentes ao domínio. Assim, temos mais uma controvérsia, pois o referido artigo, trata dessas destas prerrogativas como sendo do proprietário.

Como já afirmado, a propriedade é a titularidade formal de um bem, com o título registrado no Cartório. Já o domínio é o vínculo material de sujeição direta e imediata de uma coisa ao poder do seu titular através do exercício das faculdades de usar, gozar ou fruir, dispor e reaver. Ou seja, para ser caracterizado o domínio, não se faz necessário o registro do título aquisitivo no registro imobiliário.

Ocorre que o próprio ordenamento jurídico não se mostra claro, já que ora trata propriedade e domínio como sinônimos, ora como autônomos. Isso ocorre no próprio código Civil de 2002 e na Lei de Terras do Maranhão.

Conforme disposto no art. 6º, caput, da Lei Estadual 5.315/91 “são consideradas de domínio particular as terras incorporadas ao patrimônio privado na forma da legislação pertinente”. Já conforme o parágrafo primeiro do mesmo artigo, “são igualmente de domínio particular as que acharem em posse contínua incontestada com justo título e boa fé, devidamente registrado no Registro de Imóveis competente, constituída anteriormente à data da promulgação da Lei 2.979, de 17 de Julho de 1969”.

Assim, a Lei de Terras do Maranhão, condiciona o domínio particular ao registro no Cartório de imóveis, o que conforme a doutrina e jurisprudência, não é necessário para caracterizar o domínio de determinada pessoa sobre o bem.

Seguindo, conforme a Lei de Terras do Maranhão, para que a terra seja considerada devoluta e possa ser incorporada ao patrimônio do Estado deve ser realizada a discriminação das terras devolutas.

Conforme previsto no art. 3º, “a discriminação das terras devolutas estaduais será promovida, administrativa ou judicialmente aplicando-se, no que couber, as disposições previstas na legislação federal específica, e objetiva extremar as terras públicas das de domínio privado”. Observa-se que mais uma vez, a legislação tratou de considerar a terra devoluta aquela que não esteja em domínio privado, o que difere de propriedade privada.

Da mesma forma, assim o fez no art. 4º, dispondo que “sempre que se apurar a inexistência de domínio privado sobre terras rurais, o Estado as arrecadará sumariamente, mediante ato do dirigente do órgão fundiário competente, do qual constatarão a situação do imóvel, suas características, confrontações e eventual denominação”.

Ocorre que, ao regulamentar o procedimento sumário de arrecadação de terras devolutas na Instrução Normativa 01/2017, o Instituto de Terras do Maranhão, prevê que deve ser enviado um ofício ao Cartório de Registro de Imóveis da Comarca respectiva, requerendo Certidão Negativa com a informação da inexistência de quaisquer títulos e registros imobiliários na área arrecadada em nome da União, Estado, Município ou particular de qualquer natureza.

Desta forma, ao requerer certidão negativa ao Cartório de Registro de Imóveis, considera somente a ausência de propriedade como requisito para arrecadar a terra e que esta seja considerada devoluta, ignorando o que determina a legislação estadual ao prever como devoluta, terras que não estejam sob o domínio privado.

Como já tratamos no capítulo destinado a arrecadação de terras devolutas, a jurisprudência é pacífica no entendimento que não havendo registro de propriedade do imóvel, inexistente, em favor do Estado, presunção *iuris tantum* de que sejam terras devolutas, cabendo a este provar a titularidade pública do bem.

Ou seja, a simples ausência de registro imobiliário do imóvel em nome do particular, não caracteriza o imóvel como sendo terra devoluta.

Ademais, ao enviar os documentos para o cartório de registro de imóveis para que este possa fazer a buscas de propriedade, o Órgão de Terras, envia os documentos previstos no artigo 3º da IN 01/2017, que identifica somente o imóvel a ser arrecadado, sem mencionar as pessoas que estão sob o domínio da área.

O problema é que nas matrículas dos imóveis, principalmente os rurais, caso este não esteja georreferenciado, é difícil identificar na matrícula a localização exata do imóvel, o que torna a tarefa de localizar algum imóvel matriculado na área a ser arrecadada pelo Estado extremamente complexa e insegura, podendo prejudicar as pessoas que exercem o domínio do imóvel na área que o Estado pretende arrecadar como terra devoluta.

Diante da dificuldade de emissão de certidões negativas de propriedade sobre a área arrecadada pelo Estado, a Corregedoria Geral de Justiça do Maranhão, editou o Provimento 36/2023, com o objetivo de facilitar a arrecadação sumária de terras pelo Estado prevendo:

Art. 2º. Recebido o requerimento, nos moldes acima delineados, a serventia extrajudicial expedirá Certidão de Busca, no prazo legal, fazendo constar, quando não for possível, por meio dos sistemas existentes e/ou por medidas ordinárias de buscas possíveis de serem feitas, localizar transcrição ou matrícula de imóvel descrito em peça técnica apresentada pelo ITERMA, com o seguinte teor:

“ CERTIDÃO DE BUSCA: CERTIFICO E DOU FÉ que diante das informações técnicas apresentadas pelo órgão fundiário e após levantamento realizado por esta Serventia, por meio dos sistemas existentes e/ou medidas ordinárias de buscas possíveis de serem feitas, RESTOU IMPOSSIBILITADA a identificação e certificação sobre a existência ou inexistência de registro ou matrícula de imóvel total ou parcialmente nos limites da área descrita na poligonal apresentada a este Cartório, razão pela qual expediu-se a presente CERTIDÃO DE BUSCA.”

Assim, caso o cartório não consiga identificar na área a ser arrecadada se existem imóveis matriculados em propriedade particular, o cartório deve emitir uma certidão de busca, informando que não é possível fazer tal verificação.

2.3.3 Formas de aquisição de terras públicas do Estado pelo particular

Ademais, estabelece a Lei nº 5.315/91 que a aquisição de terras públicas estaduais pode ser feita por meio de a) concessão de direito real de uso; b) compra e venda; c) doação; d) legitimação da posse; e) regularização da ocupação; e e) permuta.

A concessão de direito real de uso¹⁰ é o instrumento jurídico que confere ao concessionário o direito de usar e explorar a terra por um determinado período. Já a compra e venda¹¹ é a transferência da propriedade da terra de um proprietário para outro. A doação¹² é a transferência gratuita da propriedade da terra de um proprietário para outro.

¹⁰ Art. 25°. O Estado poderá ceder em uso, imóveis rurais do seu domínio, de forma remunerada e por tempo certo como direito real resolúvel, para fins de Projetos de Assentamento de Trabalhadores Rurais.

§1° O Estado outorgará o Título de Concessão de Direito Real de Uso de Terras Públicas Estadual, e será conferido ao homem ou a mulher, ou a ambos, independente do estado civil ou a grupo de trabalhadores rurais ou a Associação de Agricultores nos termos e nas condições previstas nesta Lei e seu Regulamento.

§2° O Título de Concessão de Direito Real de Uso de Terras Públicas Estadual, será registrado no Registro de Imóveis competente, que após, o cessionário fruirá plenamente do imóvel para fins nele estabelecidos e responderá pelos encargos civis e administrativos que venham incidir sobre o imóvel.

§3° Será rescindido o Título de Concessão de Direito Real de Uso de Terras Públicas Estadual antes de seu término, sempre que o cessionário der ao imóvel destinação diversa da estabelecida no documento ou por descumprimento cláusulas resolutórias de ajuste, perdendo neste caso, a indenização das benfeitorias de qualquer natureza porventura existentes.

§4° A concessão de uso transfere-se por ato “inter vivos”, mediante prévia autorização do Estado, ou por sucessão legítima ou testamentária, na forma da legislação civil pertinente.

Art. 26°. Os beneficiários do Título de Concessão de Direito Real de Uso de Terras Pública Estadual que nelas desenvolvem atividades agrícolas por 10 (dez) anos ininterruptos, tornando-as produtivas, receberão título de domínio.

¹¹ Art. 19°. As terras rurais de domínio do Estado que não tiverem destinação para assentamento de trabalhadores rurais sem-terra, proteção ambiental, pesquisa e fomento agrícola ou que se enquadrarem nas condições previstas nos artigos 12 e 13 desta Lei, poderão ser alienados através de licitação pública.

Art. 20°. Para efeito de alienação em procedimento licitatório prevista no artigo anterior, deverá ser exigida do licitante, além da proposta de preço, obedecendo os parâmetros de preço de mercado a ser fixado pelo órgão fundiário estadual, anteprojeto de aproveitamento agrícola extrativo, pecuário, agroindustrial ou de reflorestamento da área a ser licitada, as finalidades de exploração e as etapas anuais de trabalho, bem como o licenciamento ambiental.

Parágrafo único. O anteprojeto de que trata este artigo será apreciado pela Comissão agrária e deverá ser apresentado de acordo com as condições exigidas no regulamento desta Lei.

Art. 21°. Ao licitante vencedor da licitação prevista nesta Seção, será expedido Escritura Pública de Compra e Venda nos prazos e critérios previstos no regulamento desta Lei.

Parágrafo único. O pagamento de taxas, emolumentos, custas e outros serviços cartoriais serão assumidos pelo licitante vencedor.

Art. 22°. Aquele que adquirir imóvel rural, através de escritura Pública de Compra e Venda prevista nesta Lei, não poderá cedê-la ou transferi-lo a terceiros, por ato “inter vivos” sem o assentamento prévio do Estado. Parágrafo único. O adquirente de terras devolutas estaduais, nas condições previstas neste artigo, não poderá integralizá-las como capital de sociedades comerciais, enquanto perdurar a cláusula proibitiva de alienação ou cessão pelo prazo de 10 (dez) anos.

¹² Art. 18°. O Estado somente doará terras do seu domínio:

I – a União, município ou entidades da administração indireta, federal, estadual ou municipal, para utilização em seus serviços;

Por seu turno, a legitimação de posse¹³ tem como objetivo beneficiar os agricultores que ocupam terras públicas estaduais com até 50 hectares, tornando-as produtivas com seu trabalho e o de sua família, desde que cumpridos alguns requisitos exigidos pela lei.

Já a regularização da ocupação¹⁴ de terras públicas estaduais diz respeito à aquisição por meio de ocupação tradicional, através de ocupação de terra devolutas alienáveis, ou de posse derivada.

II – às cooperativas, associações, entidades educacionais, assistenciais, religiosas, sindicais e hospitalares.

§1º A doação processar-se-á mediante decreto do Poder Executivo, lavrada em Escritura Pública de Doação dele constando cláusulas e condições que assegurem a efetiva utilização do imóvel, no prazo e para os fins a que se destinam e que impeçam a sua transferência a qualquer título.

§2º Os imóveis e suas acessões, a que se refere esta Lei, reverterão ao patrimônio público se não lhes forem dada destinação estabelecida no prazo fixado.

§3º De posse da Escritura Pública de Doação, que servirá de título, o donatário promoverá o registro no Registro de Imóvel competente.

¹³ Art. 12º. A legitimação de posse prevista nesta Lei visa atender ao beneficiário do imóvel rural até 50ha que ocupe terras de domínio público, tornando-as produtivas com seu trabalho e o de sua família, preenchidos os seguintes requisitos:

I – não ser proprietário de imóvel rural;

II – comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo de 5 anos.

§1º A legitimação da posse de que trata este artigo, obedecerá às demais prescrições da legislação federal pertinente.

§2º A legitimação da posse constituirá no fornecimento do Título de Domínio contendo cláusula de inalienabilidade pelo prazo de 10 (dez) anos, cujo pagamento dar-se á pelo valor histórico da terra nua, e acrescido das taxas administrativas

¹⁴ Art. 13º. Aquele que, não sendo proprietário rural, tornar produtivas terras devolutas estaduais, e nelas mantiver morada habitual, com área de até 2.500ha (dois mil e quinhentos hectares), terá preferência para adquirir-lhe o domínio, dispensada a licitação, me diante o pagamento do valor da terra nua, acrescido das despesas de vistoria e das taxas de administrativas.

§1º A regularização da ocupação de que trata este artigo se fará mediante expedição de Título de Domínio a ser outorgado pelo órgão fundiário estadual competente, e inegociável pelo prazo de 10 (dez) anos.

§2º A outorga do título de domínio mencionado no parágrafo anterior, corresponderá à área efetivamente explorada ou cultivada acrescida da reserva legal, cujos critérios serão estabelecidos em regulamento desta Lei, quando possível, até o limite fixado neste artigo e que comprove cultura efetiva e morada habitual pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.

§3º Os pequenos agricultores que têm 1 (um) módulo fiscal estão isentos do pagamento do valor da terra nua, acrescido das despesas de vistoria e das taxas administrativas, constantes no caput deste artigo. (Incluído pela Lei Estadual nº 10.398, de 29 de dezembro de 2015)

Art. 14º. Não poderá ser beneficiário da legitimação da posse e da regularização da ocupação prevista nesta lei, quem exerça emprego e cargo efetivo e em comissão ou função de confiança, em órgãos públicos da administração direta ou indireta das esferas federal, estadual ou municipal, inclusive aquele que encontre investido em mandato eletivo.

Art. 15º. O beneficiário das terras públicas estaduais nas condições previstas nos artigos 12º e 13º desta Lei deverá exercer a agricultura, a pecuária, o extrativismo ou o reflorestamento como atividade principal.

Art. 16º. Considera-se cultura efetiva, para os efeitos da aplicação desta Lei as explorações agrícolas, pecuária, extrativa ou outras que tenham por finalidade o cultivo racional da terra.

Parágrafo único. A exploração de babaçuais nativos é considerada cultura efetiva nas condições previstas neste artigo.

Art. 17º. A exploração da ocupação acima de 2.500 hectares terá autorização prévia da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, e que estejam cumprindo a função social da terra, prevista no art. 186 da Constituição Federal e legislação complementa.

§1º A regularização prevista neste artigo será feita considerando o valor modal do preço de mercado regional mais acrescido das despesas de vistoria e taxas administrativas

A ocupação tradicional é a posse de terra que se origina da ocupação da terra por um determinado grupo de indivíduos, por um período de tempo prolongado. A ocupação de terra devolutas alienáveis é a posse de terra que se origina da ocupação de terra devolutas alienáveis por um determinado grupo de pessoas. Por fim, a posse derivada é a posse de terra que se origina da posse de outro indivíduo.

Por derradeiro, o Estado pode permutar¹⁵ terras rurais de sua propriedade por outras de propriedade pública ou privada, que tenham o mesmo valor e tamanho, devendo essa troca ser feita com segurança jurídica, garantindo os direitos dos envolvidos.

Forçoso mencionar que a Lei de Terras estabelece que a utilização de terras públicas estaduais deve atender ao interesse público e à função social da terra, sendo um importante instrumento para a regularização fundiária no estado do Maranhão.

Em conclusão, demonstrou-se que o ITERMA desempenha um papel crucial na regularização fundiária no estado do Maranhão, haja vista que, por meio de suas ações, busca garantir o acesso à terra e promover a segurança jurídica dos ocupantes, especialmente nas áreas rurais onde a posse da terra é frequentemente objeto de conflitos e incertezas legais.

Além disso, como restará demonstrado a seguir, o Instituto também desempenha uma função essencial na regularização de ocupações rurais, garantindo o direito à terra para pequenos agricultores familiares e comunidades tradicionais, cujas ações buscam contribuir para a redução dos conflitos fundiários, para a promoção da justiça social e para o desenvolvimento sustentável do meio rural no estado.

No próximo tópico, vamos aprofundar na regularização fundiária realizada pelo ITERMA, que é realizada em áreas que já estão ocupadas por posseiros. Vamos tratar também das limitações impostas na legislação estadual quando o imóvel é regularizado através do órgão estatal, a as consequências para o desenvolvimento econômico e social das referidas limitações.

¹⁵ Art. 23°. O Estado poderá permutar terras rurais integrantes do seu patrimônio por outras de propriedade pública ou privada, de igual valor e dimensão, com as garantias pertinentes à transferência de imóveis.

§1° a permuta de que se trata este artigo somente será efetuada, quando comprovadamente for configurado interesse social, que esteja a exigir solução imediata de conflitos agrários ou a necessidade de preservar ecossistemas, reservas ecológicas, florestais e biológicas, e demanda para os Programas de Irrigação Comunitária.

§2° A permuta deverá ser precedida de avaliação a ser realizada pelo órgão fundiário estadual, obedecida, quando possível, a pauta de valores fixados pelo Estado, acrescido o preço das benfeitorias acaso implantadas nos imóveis permutados.

Art. 24°. A permuta prevista no artigo anterior será formalizada por instrumento público, representando o Estado o Diretor Presidente do órgão Estadual de Terras homologado pelo Conselho de Administração da Autarquia de Terras ou autoridade que tenha recebido delegação para esse fim.

3 REGULARIZAÇÃO DE TERRAS ARRECADADAS PELO ESTADO DO MARANHÃO

Neste tópico, mais uma vez entra o grande problema identificado anteriormente, qual seja, quais, dentre as terras públicas pertencentes ao estado do Maranhão, podem ser consideradas terras devolutas do Estado e quais são passíveis de arrecadação.

O questionamento que se deve fazer é se todos os imóveis que não possuem matrícula no registro imobiliário podem ser considerados terras devolutas e conseqüentemente, após o processo de arrecadação, de propriedade do Estado, ou se, por já estarem no domínio de particulares não podem ser consideradas terras devolutas.

Como visto anteriormente, o estado do Maranhão entende que, se o imóvel não possui matrícula no registro imobiliário é considerado terra devoluta e passível de sofrer arrecadação.

Esse entendimento faz com que o Estado do Maranhão arrecade terras rurais por todo seu território, independentemente de quem esteja em seu domínio. Logo, a pessoa que esteja ocupando o imóvel arrecadado, deve submeter-se a legislação estadual para que possa regularizar o seu imóvel.

A regularização de ocupação de terras públicas é realizada pelo ITERMA, sendo o procedimento que visa conferir o título de domínio a ocupantes de imóveis rurais (e urbanos) que sejam de propriedade do Estado. O processo é regulamentado pela Lei de Terras do Maranhão - Lei Estadual nº 5.315/91, bem como pelas instruções normativas editadas pelo Instituto.

Nesse sentido, com fins a regularizar a ocupação de um imóvel rural no estado maranhense, o requerente deve atender aos seguintes requisitos previstos nos arts. 13 e seguintes, da Lei de Terras:

Art. 13º. Aquele que, não sendo proprietário rural, tornar produtivas terras devolutas estaduais, e nelas mantiver morada habitual, com área de até 2.500ha (dois mil e quinhentos hectares), terá preferência para adquirir-lhe o domínio, dispensada a licitação, mediante o pagamento do valor da terra nua, acrescido das despesas de vistoria e das taxas de administrativas (Redação dada pela Lei 12.169, de 19 de dezembro de 2023).

§1º A regularização da ocupação de que trata este artigo se fará mediante expedição de Título de Domínio a ser outorgado pelo órgão fundiário estadual competente, e inegociável pelo prazo de 10 (dez) anos.

§2º A outorga do título de domínio mencionado no parágrafo anterior, corresponderá à área efetivamente explorada ou cultivada acrescida da reserva legal, cujos critérios serão estabelecidos em regulamento desta

Lei, quando possível, até o limite fixado neste artigo e que comprove cultura efetiva e morada habitual pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.

§3º Os pequenos agricultores que têm 1 (um) módulo fiscal estão isentos do pagamento do valor da terra nua, acrescido das despesas de vistoria e das taxas administrativas, constantes no caput deste artigo. (Incluído pela Lei Estadual nº 10.398, de 29 de dezembro de 2015)

Art. 14º. Não poderá ser beneficiário da legitimação da posse e da regularização da ocupação prevista nesta lei, quem exerça emprego e cargo efetivo e em comissão ou função de confiança, em órgãos públicos da administração direta ou indireta das esferas federal, estadual ou municipal, inclusive aquele que encontre investido em mandato eletivo.

Art. 15º. O beneficiário das terras públicas estaduais nas condições previstas nos artigos 12º e 13º desta Lei deverá exercer a agricultura, a pecuária, o extrativismo ou o reflorestamento como atividade principal. [...].

De igual modo, pode-se observar no art. 3º, da Instrução Normativa nº 005/2016, as seguintes disposições:

Art. 3º. Do beneficiário da regularização fundiária será exigida a comprovação do preenchimento dos seguintes requisitos:

- I. Não ser proprietário de imóvel rural;
- II. Que, pelo menos, há 01 (um) ano explora/cultiva as terras que ocupa e nela mantém morada permanente, caso de imóvel rural de até 50 (cinquenta) hectares ou morada habitual, no caso de área de até 200 (duzentos) hectares;
- III. Que exerce a agricultura, a pecuária, o extrativismo ou o reflorestamento como atividade principal;
- IV. Que não exerce emprego, cargo ou função pública em órgãos da administração direta ou indireta das esferas federal, estadual ou municipal, inclusive que não se encontra investido em mandato eletivo;
- V. Que seu cônjuge ou companheiro não tenha reivindicado a aquisição de outro imóvel rural.

Importante destacar que a regularização de ocupações é uma iniciativa crucial para garantir a justiça social, a segurança jurídica e o desenvolvimento sustentável no estado do Maranhão, permitindo que os ocupantes tenham acesso aos benefícios de possuir uma propriedade legalmente reconhecida. Além disso, contribui para o uso responsável dos recursos naturais e para o crescimento econômico da região.

A seguir, discorrer-se-á sobre os acima citados requisitos, a fim de que possam ser mais bem elucidados.

3.1 Limitações impostas na legislação estadual

Neste tópico vamos aprofundar nas restrições impostas na legislação estadual na regularização fundiária realizada pelo ITERMA. Destacar os requisitos impostos para que a

pessoa que já ocupa o imóvel, possa ter o seu imóvel regularizado, bem como as restrições impostas após a emissão do título de domínio expedido pela autarquia estadual.

(a) **Moradia habitual:** Como demonstrado alhures, o requisito “morada habitual” é um dos pressupostos exigidos pelo ITERMA para a regularização de ocupação rural no estado. O termo “morada habitual” significa que o ocupante deve provar que a área ocupada é o local onde ele ou sua família reside de forma permanente ou, no mínimo, em tempo integral.

Dessa forma, tal requisito está relacionado ao fato de que, para obter a regularização de ocupação rural no Maranhão, o ocupante deve comprovar que:

(i) a área ocupada é sua residência principal. Isso significa que a propriedade é usada como domicílio principal, onde a pessoa e seu núcleo familiar vivem e têm suas atividades cotidianas;

(ii) utiliza a área para atividades produtivas relacionadas à agricultura ou à pecuária. Isso implica que a terra está sendo usada para a geração de renda e a produção de alimentos ou outros produtos agrícolas.

(iii) nessa área reside de forma mansa, pacífica e contínua há pelo menos 5 (cinco) anos (art. 12, II, da Lei nº 5.315/91 – Redação alterada pela lei nº 12.169 de 19 de dezembro de 2023); IN nº 005/2016).

Ademais, o ocupante que busca a regularização fundiária deve apresentar documentos que comprovem a sua morada habitual na área ocupada, tais como, certidão de nascimento dos filhos nascidos no imóvel rural; declaração de matrícula escolar dos filhos na escola da localidade; declaração de atendimento médico ou odontológico na localidade; declaração de pagamento de tributos municipais; declaração de participação em atividades comunitárias; declaração de testemunhas, além de contas de água, luz, telefone, registros de produção agrícola, entre outros (IN nº 005/2016).

De igual modo, a legislação prevê que o ITERMA deve realizar vistorias técnicas na área ocupada para verificar se o ocupante cumpre os critérios de morada habitual e atividades produtivas. Durante essa vistoria, os técnicos do órgão avaliam as condições da propriedade e conversam com o ocupante para obter informações adicionais.

Se o ocupante satisfizer os requisitos de morada habitual e atividades produtivas, o Instituto pode aprovar o processo de regularização fundiária, emitindo o título de domínio da terra em nome do ocupante.

É importante ressaltar, por fim, que a equipe técnica do ITERMA pode solicitar outros documentos ou informações que sejam necessários para verificar a morada habitual do requerente.

(b) **Limitação da área:** A redação original do art. 13, caput, da Lei de Terras do Maranhão, “aquele que, não sendo proprietário rural, tornar produtivas terras devolutas estaduais, e nelas mantiver morada habitual, com área de até 200ha (duzentos hectares), terá preferência para adquiri-lhe o domínio, dispensada a licitação, mediante o pagamento do valor da terra nua, acrescido das despesas de vistoria e das taxas de administrativas”.

No entanto, recentemente, com a publicação da Lei 12.169 de 19 de dezembro de 2023, este limite máximo de área, foi alterado para 2.500ha (dois mil e quinhentos hectares).

Desta forma, o limite de 200 hectares passa a ser de 2500 hectares. Tal alteração visa compatibilizar a legislação estadual à previsão do artigo 188 da Constituição de República de 1988, que assim dispõe:

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

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

§ 2º Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

Aquele ocupante que tiver área superior à 2.500 hectares em áreas de terras arrecadadas pelo estado, não ficará completamente impossibilitado de regularizar seu imóvel. Conforme dispõe o caput do art. 17 da Lei de Terras do Maranhão, com redação dada pela lei 12.169/2023, “a exploração da ocupação acima de 2.500 hectares terá autorização prévia da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, e que estejam cumprindo a função social da terra, prevista no art. 186 da Constituição Federal e legislação complementar”.

No entanto, neste caso, ao contrário da regularização de imóveis até 2.500 hectares, onde o pagamento ao estado será considerado o valor da terra nua, neste caso, a regularização será feita considerando o valor modal do preço de mercado regional, acrescido das despesas de vistoria e taxas administrativas (art. 17, § 1º, da Lei 5.315/91).

Destaca-se que a Lei Estadual 10.398 de 29 de dezembro de 2015, incluiu o parágrafo terceiro no art. 13 dispensou os pequenos agricultores, considerados aqueles que têm até um módulo fiscal, do pagamento do valor da terra nua, das despesas de vistoria e das taxas administrativas devidas ao estado para a emissão do título de domínio.

(c) **Não possuir outro imóvel rural:** Mais um critério estabelecido pela legislação estadual, para fins de regularização de ocupação rural no estado, o qual possui como finalidade

garantir que a regularização fundiária seja direcionada para indivíduos que não possuem outros imóveis rurais, de forma a evitar a concentração de terras.

A medida visa evitar que grandes proprietários acumulem terras rurais, o que poderia limitar o acesso à terra por parte de agricultores familiares e pequenos produtores, contribuindo assim para um desenvolvimento rural mais equitativo.

Aqui também, claramente, devem ser seguidas as exigências e apresentados os documentos conforme o requisito acima exposto. Com ressalva apenas quanto à comprovação da não propriedade de outro imóvel rural, que pode ser feita por meio de documentos, como: (i) certidão negativa de ônus reais emitida pelo registro de imóveis; (ii) declaração de não propriedade de imóvel rural emitida pelo requerente; (iii) declaração de testemunhas que comprovem que o requerente não possui outro imóvel rural (art. 13, da Lei nº 5.315/91; IN nº 005/2016).

Além do mais, cumpre mencionar que o ITERMA pode realizar verificações regulares para garantir que os beneficiários da regularização permaneçam em conformidade com esse requisito ao longo do tempo, uma vez que a posse de outros imóveis rurais, após a regularização, podem levar à perda do título de propriedade.

(d) **Inalienabilidade pelo prazo de 10 anos:** Com relação ao requisito da inalienabilidade, significa dizer que o imóvel rural regularizado não pode ser vendido, doado ou transferido por qualquer outro meio, por um prazo de 10 (dez) anos (art. 13, da Lei nº 5.315/91; IN nº 005/2016). Esse período foi estabelecido para garantir que a regularização beneficie efetivamente o indivíduo ou família que vive e trabalha na área, sem permitir a especulação ou aquisição de terras com fins lucrativos.

Igualmente se aplicam, aqui, as exigências e documentos determinados nos requisitos acima explanados (IN Nº 005/2016).

Por seu turno, importante ressaltar que, durante o período de inalienabilidade, o Iterma pode realizar verificações regulares para garantir que o beneficiário da regularização está cumprindo os requisitos de moradia habitual e atividades produtivas na área.

Se for constatado que o ocupante violou a inalienabilidade, transferindo a terra durante o período estipulado, isso pode resultar na perda do título de propriedade, com a possibilidade de a terra ser revertida para o estado.

Ademais, em casos de fraude, falsificação de documentos ou má-fé na obtenção da regularização, o título de propriedade também pode ser anulado, independentemente do prazo de inalienabilidade (IN Nº 005/2016).

Em resumo, o requisito de inalienabilidade pelo prazo de 10 (dez) anos objetiva proteger os beneficiários da regularização, garantindo que eles possam usufruir da terra por um período significativo antes de qualquer possibilidade de venda ou transferência comercial.

(e) **Exercício do cargo público:** De acordo com o art. 14, da Lei nº 5.315/91 e Instrução Normativa nº 005/2016 (art. 3º, inciso IV) do ITERMA, o requerente que ocupa um imóvel rural de até 200 hectares não pode ser servidor público federal, estadual ou municipal, ocupante de cargo efetivo ou em comissão, a qualquer título, inclusive aposentado.

Trata-se de uma limitação em razão do cargo que ocupa e tem como objetivo evitar que ocupantes de cargos públicos usem seu poder ou influência para obter irregularmente um título de domínio sobre um imóvel rural.

(f) **Impossibilidade de mais de um título por família:** Outra restrição imposta pela legislação estadual diz respeito a impossibilidade da mesma pessoa, ou cônjuge ou companheiro(a) de uma pessoa já beneficiada pelo título de domínio, poder regularizar outro imóvel.

De acordo com o art. 33, caput, da Lei nº 5.315/91 “o beneficiário da legitimação da posse, regularização da ocupação, concessão de uso de que se trata esta Lei e as anteriores, não poderá ser contemplado uma segunda vez com aquisição de terras de domínio estadual.”

O parágrafo único do mesmo dispositivo, estabelece que é “vedado ao cônjuge, companheiro ou companheira do beneficiário a que se refere este artigo, reivindicar a aquisição de outro imóvel rural”.

3.2 Regularização de ocupação x Direito de propriedade

A relação entre a regularização de ocupação e o direito de propriedade é um tópico importante no sistema legal e social brasileiro, abordando questões relacionadas à posse e uso da terra, além da aplicação de leis para equilibrar os interesses das comunidades e dos proprietários individuais.

Nesse contexto, para melhor entender essa dinâmica, é importante discutir cada conceito separadamente antes de explorar suas interações. Pois bem.

Como já se discorreu em tópico anterior, a regularização de ocupação envolve a legalização ou a regularização de ocupações informais ou irregulares de terras. Isso geralmente ocorre em situações em que indivíduos ou comunidades ocupam terras que não possuem a documentação legal adequada ou não seguiram os procedimentos de aquisição de propriedade estabelecidos.

A regularização objetiva, portanto, trazer essas ocupações para dentro da estrutura legal, concedendo aos ocupantes direitos de propriedade ou uso legal da terra. Isso é feito em parte para proteger os direitos dos ocupantes, garantindo que eles não sejam despejados arbitrariamente.

Ademais, a regularização de ocupação pode ser vista como uma forma de garantir o direito à moradia, que se consubstancia como um dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

Por seu turno, o direito de propriedade refere-se à propriedade legal de um ativo, como um terreno, edifício ou qualquer outra propriedade, concedendo ao proprietário, pois, o controle sobre o uso, gozo e disposição da propriedade. Esse direito é protegido por leis e regulamentações específicas.

Nesse sentido, o autor italiano Pietro Perlingieri (1982, p. 98-100) leciona que o direito de propriedade constitui uma relação jurídica, tanto em seu aspecto estrutural quanto funcional. Quanto à estrutura, isso ocorre porque ele estabelece um vínculo objetivo entre as situações jurídicas subjetivas opostas. Quanto à função, isso se dá porque ele representa a síntese da regulamentação legal destinada a resolver os conflitos de interesses.

Para Clóvis Beviláqua (2003, p. 127), a propriedade é “o poder assegurado pelo grupo social à utilização dos bens da vida física e moral”. Já Orlando Gomes a entende como

Um direito complexo, podendo ser conceituada a partir de três critérios: o sintético, o analítico e o descritivo. Sinteticamente, a propriedade é a submissão de uma coisa, em todas as suas relações jurídicas, a uma pessoa; no sentido analítico a propriedade está relacionada com os direitos de usar, fruir, dispor e alienar a coisa; e, descritivamente, a propriedade é um direito complexo, absoluto, perpetuo e exclusivo, pelo qual uma coisa está submetida à vontade de uma pessoa, sob os limites da Lei. (GOMES, 2004, p.109).

Por fim, José Afonso da Silva assim define o direito de propriedade:

O Direito de propriedade fora, com efeito, concebido como uma relação entre uma pessoa e uma coisa, de caráter absoluto, natural e imprescindível. Mais tarde passou-se a entender o direito de propriedade como uma relação entre um indivíduo (sujeito ativo) e um sujeito passivo universal integrado por todas as pessoas, o qual tem o dever de respeitá-lo, abstraindo-se de violá-lo, e assim o direito de propriedade se revela como um modo de imputação jurídica de uma coisa a um sujeito. (SILVA, 2005, p. 271).

O direito de propriedade, como dito, é um direito fundamental previsto na CR/88, no art. 5º, inciso XXII, o qual garante ao proprietário o uso, gozo e disposição de seu bem, de forma plena e irrestrita.

No entanto, o texto constitucional também prevê que a propriedade deve cumprir sua função social, conforme estabelecido no mesmo art. 5º, porém, no inciso XXIII. Essa função social significa que a propriedade deve ser utilizada de forma a atender às necessidades da coletividade, de modo a não causar prejuízos ao meio ambiente ou à saúde pública, entre outros.

Outrossim, há entendimento doutrinário no sentido de que o enfoque da concepção do direito da propriedade, previsto na Constituição Federal, é mais amplo do que aquele estabelecido no direito civil. É o que mencionam Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, *in verbis*:

O conceito constitucional da propriedade é mais lato do que aquele que se serve o direito privado. É que do ponto de vista da Lei Maior tornou-se necessário estender a mesma proteção, que, no início, só se conferia à relação do homem com as coisas, à titularidade da exploração de inventos e criações artísticas de obras literárias e até mesmo a direitos em geral que hoje não o são à medida que haja uma devida indenização de sua expressão econômica. (BASTOS, 1989, p. 118-119).

Apresentadas tais balizas, e adentrando ao objeto do presente tópico, algumas considerações importantes devem ser feitas ao analisar a interação entre a regularização de ocupação e o direito de propriedade.

Do ponto de vista jurídico, a regularização de ocupação pode ser vista como uma forma de garantir o cumprimento da função social da propriedade. Ao conferir segurança jurídica aos ocupantes, a regularização permite que eles utilizem o terreno de forma plena e irrestrita, sem a ameaça de despejo.

Sob a perspectiva social, a regularização de ocupação pode ser vista como uma maneira de promover a inclusão social e a justiça. Ao garantir o direito à moradia para as pessoas que vivem em áreas irregulares, a regularização contribui para a redução da desigualdade e da pobreza.

Do ponto de vista econômico, a regularização de ocupação pode ser entendida como uma forma de promover o desenvolvimento econômico. Ao permitir que os ocupantes utilizem o terreno de modo pleno e irrestrito, a regularização pode contribuir para a geração de emprego e renda.

Em conclusão, a relação entre a regularização de ocupação e o direito de propriedade é complexa e requer um equilíbrio cuidadoso entre a justiça social, os interesses econômicos e a

proteção dos direitos individuais. O governo e as autoridades precisam desenvolver políticas e regulamentações que atendam aos interesses de todas as partes envolvidas.

3.3 Consequências decorrentes dos limites impostos na regularização de ocupação no estado do Maranhão

Inicialmente, cabe destacar que todas essas limitações e restrições impostas na legislação estadual para a regularização de ocupação de terras arrecadadas pelo estado, muito se parecem com as limitações e restrições previstas na Legislação Federal para os beneficiários da reforma agrária realizada pelo INCRA previstas na Lei 8629 de 25 de fevereiro de 1993.

No entanto, a regularização de ocupação de imóveis rurais em terras arrecadadas pelo estado do Maranhão, em muito se diferem da reforma agrária realizada pelo Governo Federal.

Como já foi tratado anteriormente, a reforma agrária é a reorganização da estrutura fundiária em todo o território nacional e tem como objetivo promover e proporcionar a redistribuição das propriedades rurais para que estas cumpram a sua função social.

Já a regularização de ocupação visa regularizar a propriedade do imóvel dos ocupantes de terras arrecadadas pelo Estado. Neste caso, não há redistribuição de terras, e sim, a necessidade de regularização imobiliária de imóveis que se encontram ocupados por particulares, decorrentes das mais diversas situações ao longo dos anos.

Portanto, podemos encontrar ocupantes de terras que atualmente estejam exercendo algum cargo público, mas já estão no domínio do imóvel a ser regularizado há mais tempo. Podemos também identificar a situação de que a mesma pessoa tenha mais de um imóvel dentro de áreas arrecadadas pelo estado, bem como, a situação de o cônjuge ou companheiro(a) de uma pessoa já beneficiada por um título de domínio, já estava na posse de outro imóvel rural antes de contrair o matrimônio ou iniciar a convivência.

Desta forma, as restrições impostas na legislação estadual para que os ocupantes de áreas arrecadadas pelo Estado não refletem as necessidades das pessoas que estão ocupando os imóveis.

Outra limitação imposta pelo Estado era o limite de 200 hectares por beneficiário. Mais uma vez, a realidade pode ser diferente e impedir que determinada pessoa que possua mais de 200 hectares limite a sua regularização a estes duzentos, permanecendo o restante do imóvel rural irregular.

Como mencionado anteriormente, essa limitação foi alterada no fim do ano de 2023, aumentando o limite da área a ser titulada para 2.500 hectares.

Esta alteração veio no intuito de resolver um problema muito grande, pois a limitação de regularização à 200 hectares geravam outros problemas, pois, muitas vezes, para que o ocupante que tivesse mais de 200 hectares de terras ocupadas conseguisse realizar a regularização da sua área rural, este acabava realizando a simulação de que o imóvel está sendo ocupado por outra pessoa. Assim, o título de domínio é emitido em nome de um terceiro que não é o verdadeiro proprietário do imóvel.

A princípio, o problema foi resolvido para as regularizações a serem realizadas após a publicação da lei que prevê o novo limite, mas os títulos emitidos anteriormente continuam com o problema, pois persiste a exigência de que o beneficiário do título de domínio não tenha outro imóvel rural

Essa exigência também ocasiona simulações como a situação anterior, impedindo que o verdadeiro titular do domínio possa exercer o seu direito de propriedade.

A limitação de alienação do imóvel objeto do título de domínio pelo período de 10 anos a partir da emissão do título, também é outro problema muito grave, pois interfere, mais uma vez, no direito de propriedade do ocupante do imóvel.

Ocorre que, na maioria das vezes, o ocupante já está em domínio do imóvel a vários anos e, mesmo após a sua regularização, está sendo obrigado a permanecer no imóvel por mais 10 anos. Isso faz com que os negócios imobiliários sejam realizados de forma irregular, através dos conhecidos “contratos de gaveta”.

As consequências desta situação são as mais diversas, o impedimento da alienação do imóvel, faz com que este fique fora do mercado, conseqüentemente o poder público não arrecada com os tributos decorrentes da alienação, bem como, a pessoa que é o verdadeiro “proprietário” do imóvel não possa oferecê-lo em garantia e obtenha juros mais baixos para financiar a sua produção.

Durante o período de inalienabilidade pode ocorrer as mais diversas situações, como por exemplo o terceiro em que está com a propriedade do imóvel indevidamente alienar o imóvel mesmo sem ser o seu real proprietário. Ocorre que este negócio jurídico teria a devida aparência de estar correto, pois a matrícula do imóvel no registro Imobiliário estará em nome de uma pessoa que não é o real possuidor do bem.

Da mesma forma, pode acontecer do falso proprietário falecer e este imóvel passar a ser propriedade dos seus herdeiros, gerando mais conflito com o possuidor do imóvel.

Portanto, deve-se atentar para as situações específicas de cada um dos possuidores de áreas arrecadadas pelo Estado, pois, quando a regularização fundiária é realizada sem as devidas

observações as necessidades dos seus ocupantes, faz com que os imóveis permaneçam irregulares.

CONCLUSÃO

Este trabalho demonstrou que a regularização fundiária rural no Brasil é marcada pela compreensão da complexidade histórica e social que delineou a trajetória do ordenamento fundiário no país. Sem dúvidas, os elementos analisados, como as Capitânicas Hereditárias, o Período das Sesmarias, o Regime de Posses e a Lei de Terras, fornecem um panorama abrangente das nuances que moldaram a ocupação e a posse da terra ao longo dos séculos.

As Capitânicas Hereditárias, primeiro modelo de distribuição territorial no Brasil colonial, estabeleceram as bases para uma estrutura fundiária que se desenvolveria ao longo do tempo. O Período das Sesmarias, por sua vez, representou uma tentativa de incentivar a produção e ocupação de vastas extensões de terra, mas também perpetuou desigualdades e concentrações.

Já o Regime de Posses, marcado por uma relativa flexibilidade na ocupação de terras, introduziu uma dinâmica própria, muitas vezes desafiando a estabilidade do ordenamento fundiário. Porém, como apontado, com a promulgação da Lei de Terras, em 1850, houve uma resposta do Estado brasileiro frente à necessidade de organizar e consolidar a posse da terra, mas o que também trouxe consigo implicações e desafios.

Outrossim, pontuou-se que a regularização fundiária permeada pelos princípios constitucionais insculpidos na CR/88, pela função social da propriedade e pela aplicação de instrumentos específicos, revela-se como um desafio multifacetado e de fundamental importância para o desenvolvimento socioeconômico e a equidade no acesso à terra. Ao percorrer as “intrincadas tramas” que compõem esse processo, emerge uma conclusão que busca consolidar as reflexões e perspectivas delineadas ao longo desta pesquisa.

Destarte, os princípios constitucionais, fundamentais na orientação das políticas de regularização fundiária, estabelecem um marco normativo que busca conciliar o direito à propriedade com a função social intrínseca a esse direito. A compreensão profunda deles constitui um ponto de partida essencial para construir políticas públicas eficazes que atendam às demandas sociais e ambientais.

A função social da propriedade, por sua vez, emerge como um conceito norteador, destacando a responsabilidade dos proprietários em garantir que a terra cumpra seu papel no desenvolvimento sustentável e na promoção da justiça social. A regularização fundiária, ao nortear-se nesse princípio, busca não apenas a legalização da posse, mas uma ocupação

territorial que contribua para o bem-estar coletivo e para a construção de uma estrutura agrária mais equitativa.

Com efeito, a análise dos instrumentos relevantes para a regularização fundiária rural, apresentados neste estudo, revela a necessidade de uma abordagem integrada e adaptável às particularidades regionais, uma vez que a eficácia desses instrumentos na promoção daquele instituto está intrinsecamente ligada à sua capacidade de se adequar às realidades locais e aos diferentes modos de ocupação.

Quanto à relação entre a regularização fundiária e a reforma agrária, a presente pesquisa a destacou a reforma agrária busca uma estrutura fundiária mais justa e inclusiva, visando corrigir erros históricos na distribuição de terras no Brasil, e a regularização fundiária, ao reconhecer e formalizar ocupações, desempenha um papel crucial para a diminuição das disparidades sociais, garantindo a segurança jurídica aos seus ocupantes e fomentando o desenvolvimento econômico sustentável.

Adentrando ao objeto central deste estudo, pretendeu-se proporcionar uma análise aprofundada sobre a regularização fundiária rural realizada pelo INCRA, bem como a regularização realizada pelo Estado do Maranhão e as limitações impostas pelo Estado, que impactam diretamente o desenvolvimento econômico nas áreas rurais.

De igual modo, explorou-se as complexidades legais e os procedimentos enfrentados pelos proprietários de terras no processo de regularização de seus imóveis junto ao órgão responsável.

As conclusões deste trabalho ressaltam a importância crítica da regularização fundiária como um elemento fundamental para o desenvolvimento econômico das áreas rurais maranhenses. O direito de propriedade de terras formalmente reconhecido é essencial para promover um ambiente favorável a investimentos, o acesso a crédito e o crescimento da produtividade agrícola.

As restrições impostas pelo Estado na regularização fundiária, representam obstáculos significativos para os proprietários de terras rurais. Essas barreiras podem resultar em incerteza jurídica, restrições ao acesso a financiamento e à participação em programas governamentais, além de inibir o pleno potencial econômico das comunidades rurais.

Em face dessas conclusões, é crucial que o Estado do Maranhão reveja a legislação estadual de terras, tanto para que limite as arrecadações de terras consideradas devolutas, bem como faça uma revisão nas restrições impostas aos beneficiários das regularizações de terras, para que estes possam exercer com plenitude o seu direito de propriedade e para que tenha mecanismos de financiar a produção rural.

A promoção da segurança jurídica na posse de terras não apenas protege os direitos dos proprietários, mas também estimula o investimento, melhora a produtividade agrícola e impulsiona o crescimento econômico, pois quanto mais segura for a garantia oferecida ao credor, menor é a taxa de juros para custear a atividade rural.

Além disso, medidas que visam reduzir as desigualdades na distribuição de terras e promover um ambiente de negócios mais justo nas áreas rurais devem ser consideradas para assegurar que todos os cidadãos do Maranhão possam desfrutar dos benefícios do desenvolvimento econômico.

Em suma, a regularização fundiária rural é essencial no quebra-cabeça do desenvolvimento econômico no Estado do Maranhão. É imperativo, portanto, que sejam tomadas medidas para superar as limitações impostas pelo Estado e para criar um ambiente propício ao crescimento econômico sustentável e à melhoria da qualidade de vida das comunidades rurais do Maranhão. A construção de políticas públicas mais eficazes e colaborativas é fundamental para atingir esses objetivos e promover um futuro mais próspero e equitativo para o estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. *Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas*. 2. ed. Manaus: PGSCA–UFAM, 2008.

AMADEIS, Vicente. et al (org.). *Primeiras impressões sobre a Lei 13.465*. São Paulo: ARISP, 2017.

BARBOSA, Ruy. *Oração aos moços*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

BARBOSA JÚNIOR, Luiz Eduardo. *O georrefereciamento na regularização fundiária rural: a segurança jurídica registral na reforma agrária*. 2020. Disponível em <https://portal.unimar.br/site/public/pdf/dissertacoes/3A07533D4460CDE10F6FA0DCA7E342EC.pdf>. Acesso em 5 fev. 2024.

BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de Direito Agrário*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1989, 2v.

BERCOVICI, Gilberto. O direito de propriedade e a Constituição de 1988: algumas considerações críticas. *Cadernos de Direito*. Cadernos do curso de mestrado em direito da Universidade Metodista de Piracicaba, v. 3, n. 5, dez. 2003.

BERCOVICI, Gilberto. *Função social da propriedade agrária – possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária de propriedade rural que não cumpre todos os requisitos do art. 186 da Constituição de 1988*. *RTDC*, v. 31, jul/set. 2007.

BEVILÁQUA, Clóvis. *Direito das Coisas*. Coleção história do Direito Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2003. 1v.

BISPO, Eluiz Antônio Ribeiro Mendes e. *Regularização fundiária rural de terras devolutas no norte de Minas Gerais*. jul. 2020. Disponível em [file:///C:/Users/isabel.drumond/OneDrive%20-%20ABDALLA%20LANDULFO%20SOCIEDADE%20DE%20ADVOGADO%20\(AELA\)/%C3%81rea%20de%20Trabalho/Isabel/Thiago/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundi%C3%A1ria%20rural%20de%20terras%20devolutas%20no%20Norte%20de%20Minas%20Gerais%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/isabel.drumond/OneDrive%20-%20ABDALLA%20LANDULFO%20SOCIEDADE%20DE%20ADVOGADO%20(AELA)/%C3%81rea%20de%20Trabalho/Isabel/Thiago/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundi%C3%A1ria%20rural%20de%20terras%20devolutas%20no%20Norte%20de%20Minas%20Gerais%20(1).pdf). Acesso em 20 jul. 2023.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. *Coleção de Leis do Império do Brasil - 1850*, p. 307, v. 1, pt. I.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 set. 1942. Seção 1, p. 13635.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 set. 1946. Seção 1, p. 13059.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 nov. 1964. Seção 1, p. 49.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 1969. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 out. 1969. Seção 1, p. 8865.

BRASIL. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 1973. Seção 1, p. 13177.

BRASIL. Lei nº 6.383 de 7 de dezembro de 1976. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 dez. 1976. Seção 1, p. 16035.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 set. 1981. Seção 1, p. 16509.

BRASIL. Constituição (1988). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 jan. 1992. Seção 1, p. 974.

BRASIL. Lei nº 8.625, de 25 de fevereiro de 1993. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 fev. 1993. Seção 1, p. 2349.

BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 fev. 1993. Seção 1, p. 2349.

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Seção 1, p. 8269.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jun. 2009. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2633, de 2020. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1893531. Acesso em 30 jul. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei nº 510, de 2021. Disponível em https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8928000&ts=1678911056784&disposition=inline&_gl=1*u2clr7*_ga*MTU5MDcyOTk4NS4xNjg5NzY5MTg4*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5MDc1MDQ0Mi4zLjEuMTY5MDc1MjMwNy4wLjAuMA. Acesso em 30 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. *Coleção de Leis do Império do Brasil - 1850*, p. 307, v. 1, pt. I.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. *Sala das Sessões do Congresso Nacional Constituinte*, Rio de Janeiro, RJ, 24 fev. 1891.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. *Sala das Sessões do Congresso Nacional Constituinte*, Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. *Sala das Sessões do Congresso Nacional Constituinte*, Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 set. 1946. Seção 1, p. 12500.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 set. 1946. Seção 1, p. 13059.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 nov. 1964. Seção 1, p. 49.

BRASIL. Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 abr. 1966. Seção 1, p. 3717.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 1969. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 out. 1969. Seção 1, p. 8865.

BRASIL. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 dez. 1973.

BRASIL. Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 dez. 1976. Seção 1, p. 16035.

BRASIL. Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 mai. 1979. Seção 1, p. 6113.

Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 jan. 1992. Seção 1, p. 974.

BRASIL. Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jul. 1993. Seção 1, p. 9377.

BRASIL. Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 jan. 1996. Seção 1, p. 265.

BRASIL. Lei Complementar nº 88, de 23 de dezembro de 1996. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 dez. 1996. Seção 1, p. 28121.

BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 nov. 2003. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Decreto nº 5.753, de 12 de abril de 2006. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 abr. 2006.

BRASIL. Decreto nº 6.177, de 1º de agosto de 2007. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 ago. 2007.

BRASIL. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jun. 2009. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 mar. 2018. Seção 1, p. 16.

BRASIL. Decreto nº 10.166, de 10 de dezembro de 2019. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 dez. 2019. Seção 1, p. 8.

BRASIL. Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 dez. 2020. Seção 1, p. 6.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Piauí. Apelação cível nº 00004283420078180042-PI. Apelante: Instituto de Terras do Piauí – Interpi. Relator: Des. Fernando Carvalho Mendes. Teresina, 07 de fevereiro de 2019. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-pi/676491679>. Acesso em 28 set. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Pernambuco. Apelação cível nº 00002502220158171210-PE. Apelante: Estado de Pernambuco. Apelado: Bruno Falcão Muniz. Relator: Des. Honório Gomes do Rêgo Filho, 09 de julho de 2020. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-pe/1757580269>. Acesso em 28 set. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul. Apelação cível nº 2005.011228-3 – MS. Apelante: Departamento de Terras e Colonização de Mato Grosso do Sul – Terrasul. Apelados: Osvaldo Hoguihara e outros; Apelados: Francisco Matarezio e outros. Relator: Des. Atapoã da Costa Feliz, 18 de setembro de 2007. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-ms/4057002>. Acesso em 28 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). Apelação cível nº 00010312320024014300. Apelante: João Antônio Sartori e Marco Antônio Gervason Fernandes. Apelado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. Relator: Juiz Federal Roberto Carlos de Oliveira, 10 de maio de 2017. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/processos/152809306/processo-n-10312320024014300-do-trf-1>. Acesso em 28 set. 2023.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. Resolução Conama nº 387, de 27 de dezembro de 2006. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104057>. Acesso em 13 set. 2023.

CYSNEIROS, Vicente Cavalcanti. *O estrangeiro e a propriedade rural*. Porto Alegre: Fabris, 1985.

DINIZ, Maria Helena. *Manual de Direito Civil*. São Paulo: Saraiva, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 36. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Forense.

FERRO, Rodrigo Rage. *Regularização fundiária urbana: instrumento de proteção de direitos fundamentais*. 2019. Disponível em https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09072020-232455/publico/3507143_Dissertacao_Parcial.pdf. Acesso em 5 fev. 2024.

FIGUEIRA, Paulo. *Documentos emitidos pelo Incra aos ocupantes de terras públicas federais rurais*. 2023. Disponível em <https://regularizacaofundiariamt.com.br/2022/03/27/documentos-emitidos-pelo-incra-aos-ocupantes-de-terras-publicas-federais-rurais-por-paulo-figueira/>. Acesso em 13 set. 2023.

GARCIA, Paulo. *Terras devolutas*. Belo Horizonte: Oscar Nikolai, 1958.

GOMES, Orlando. *Direito de Propriedade*. 2004. Disponível em <https://arquivos-trilhante-sp.s3.sa-east-1.amazonaws.com/documentos/ebooks/7139112dde88d6f9d196219f8bcb1c3f.pdf>. Acesso em 20 out. 2023.

FACHIN, Luiz Edson. Conceituação do direito de propriedade. In: Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 2, ago. 2011.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito das obrigações*. Tomo I – contratos. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

HAVRENNE, Michel François Drizul. *Regularização Fundiária Rural na Constituição Econômica de 1988*. 2017. Disponível em [file:///C:/Users/isabel.drumond/OneDrive%20-%20ABDALLA%20LANDULFO%20SOCIEDADE%20DE%20ADVOGADO%20\(AELA\)/%C3%81rea%20de%20Trabalho/Isabel/Thiago/TOP%20-%20TCC%202.pdf](file:///C:/Users/isabel.drumond/OneDrive%20-%20ABDALLA%20LANDULFO%20SOCIEDADE%20DE%20ADVOGADO%20(AELA)/%C3%81rea%20de%20Trabalho/Isabel/Thiago/TOP%20-%20TCC%202.pdf). Acesso em 20 jul. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. *Instrução Normativa INCRA n. 122, de 13 de junho de 2022*. 2022. Disponível em <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/instrucao-normativa-incra-n-122-de-13-de-junho-de-2022#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20procedimentos%20administrativos,06%2F2022%2C%20Edi%C3%A7%C3%A3o%20n>. Acesso em 13 set. 2023.

IRTI, Natalino. *L'ordine giuridico del mercato*. 4. ed. Bari: Laterza, 2001.

LIMA, Ruy Cirne. *Terras devolutas: História, Doutrina, Legislação*. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1935.

MARANHÃO. *Lei Estadual nº 5.315, de 23 de dezembro de 1991*. Dispõe sobre terras de domínio do Estado e dá outras providências. 1990. Disponível em https://iterma.ma.gov.br/uploads/iterma/docs/Lei-Estadual-n%C2%BA-5.315-Lei-de-Terras-do-Estado-do-Maranh%C3%A3o_.pdf. Acesso em 20 set. 2023.

MARANHÃO. *Instrução normativa/Iterma nº 02/2019*. Estabelece as normas e procedimentos para a regularização fundiária de terras rurais registradas em nome do Estado do Maranhão a serem adotadas pelo Instituto de Colonização e Terras do Maranhão - Iterma. Disponível em <https://iterma.ma.gov.br/uploads/iterma/docs/IN-02-2019.pdf>. Acesso em 20 set. 2023.

MARANHÃO. *Lei Estadual nº 5.405, de 08 de abril de 1992*. Institui o Código de Proteção de Meio Ambiente e dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e o uso adequado dos recursos naturais do Estado do Maranhão. Disponível em <https://legislacao.sema.ma.gov.br/arquivos/1550005020.pdf>. Acesso em 20 set. 2023.

MARANHÃO. *Lei Estadual nº 6.272, de 6 de fevereiro de 1995*. Institui o Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (Iterma). Disponível em https://www.segep.ma.gov.br/fckeditor/userfiles/file/perfiladminstracao/PERFIL_2_PARTE_VOLUME_II.pdf. Acesso em 20 set. 2023.

MARANHÃO. *Lei nº 7356, de 29 de dezembro de 1998*. Dispõe sobre a reforma e reorganização administrativa do Estado e dá outras providências. Disponível em <https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-7356-1998-maranhao-dispoe-sobre-a-reforma-e-reorganizacao-administrativa-do-estado-e-da-outras-providencias>. Acesso em 20 out. 2023.

MARANHÃO. *Lei nº 6.642, de 16 de novembro de 2005*. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Rural Sustentável do Estado. Disponível em <https://iterma.ma.gov.br/programas-ou-campanhas/leis>. Acesso em 20 out. 2023.

MARANHÃO. *Lei nº 6.926, de 26 de maio de 2006*. Institui a Política Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável. Disponível em https://www.segep.ma.gov.br/fckeditor/userfiles/file/perfiladminstracao/PERFIL_2_PARTE_VOLUME_II.pdf. Acesso em 20 out. 2023.

MARANHÃO. *Instrução normativa/Iterma nº 005, de 24 de maio de 2016*. Estabelece as normas de procedimentos para a regularização fundiária de terras rurais públicas registradas e nome do Estado do Maranhão a serem adotadas pelo Instituto de Colonização e Terras do Maranhão - ITERMA. Disponível em <https://iterma.ma.gov.br/uploads/iterma/docs/Instru%C3%A7%C3%A3o-Normativa-005-2016.pdf>. Acesso em 19 out. 2023.

MARMELSTEIN, George. *Curso de Direitos Fundamentais*. 7. ed. Atlas, 2018. VitalBook file.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. Atlas: São Paulo, 2009.

MARTINS, José de Souza. *Reforma Agrária: o impossível diálogo*. São Paulo: EDUSP, 2004.

MASCARO, Alysson Leandro. Para uma teoria geral da segurança jurídica. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 9, n. 31, jan/abr. 2015. Disponível em <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=236918>. Acesso em 20 jul. 2023.

MATTOS NETO, Antonio José de. *Estado de Direito Agroambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MELO, Cristina Nascimento de; BIJOS, Leila. Demarcação de terras indígenas e sistema interamericano de direitos humanos: a responsabilidade do Estado por ato judicial. In: *Revista Brasileira de Direito Internacional*, Curitiba, v. 2, n.2, p. 23-38, jul/dez. 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. A reforma do sistema judiciário no Brasil: elemento fundamental para garantir segurança jurídica ao investimento estrangeiro no Brasil. *Doutrinas essenciais de direito empresarial*, v. 8, p. 771-777, dez/2010, DTR\2009\888.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Guia – Reforma Agrária e formalização do direito à terra. 2021. Disponível em https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPDH/caop_dh/guia-reforma-agraria-22012021.pdf. Acesso em 15 set. 2023.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. *Nas fronteiras do poder: conflitos de terras e direito agrário no Brasil e meados do século XIX*. Rio de Janeiro: Vicio de Leitura, 1998.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos. Doação de bens imóveis pela Administração Pública. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 14, n. 159, maio 2014. Disponível em <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=117666>. Acesso em 25 jul. 2023.

NOGUEIRA, Jader Gustavo Kozan. *O que são terras devolutas?* Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-que-sao-terras-devolutas/457736849>. Acesso em 28 set. 2023.

OLIVEIRA, Umberto Machado de. *Princípios de direito agrário na Constituição vigente*. 1. ed. 4. reimp. Curitiba: Juruá, 2010.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção 169. Disponível em <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%C2%BA%20169.pdf>. Acesso em 13 set. 2023.

ROCHA, Ibraim. *Manual de direito agrário constitucional: Lições de direito agroambiental*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PERLINGIERI, Pietro. *Introduzione alla problematica della proprietà*, Nápoles: Scuola di Perfezionamento in Diritto Civile, 1982.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. *Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista*. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. v. 12. Campinas: Bookseller, 2001.

PORTO, José da Costa. *Sistema sesmarial no Brasil*. Brasília: UNB, 1979.

PROCURADORIA-GERAL FEDERAL. *Índice de legislação agrária*. 2. ed. Atualizado até dezembro de 2022. 2022. Disponível em file:///C:/Users/isabel.drumond/OneDrive%20-%20ABDALLA%20LANDULFO%20SOCIEDADE%20DE%20ADVOGADO%20(AELA)/%C3%81rea%20de%20Trabalho/Isabel/Thiago/indice_legislacao_agraria.pdf. Acesso em 13 set. 2023.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Direitos dos descendentes de escravos (remanescentes das comunidades de quilombos). In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (coords.). *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SEGER, Franciele; HAVRENNE, Michel François Drizul. O desafio do desenvolvimento sustentável: em busca de um 'mercado verde' por meio da tributação ambiental. In: *Revista Direito e Sociedade*, v.1, p. 153- 168, 2013. Disponível em www.fema.com.br. Acesso em 20 jul. 2023.

SENADO NOTÍCIAS. *Governo edita decreto com regras para regularização fundiária na Amazônia*. 2020. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/12/29/governo-edita-decreto-com-regras-para-regularizacao-fundiaria-na-amazonia>. Acesso em 13 set. 2023.

SILVA, Lígia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: Efeitos da lei de 1850*. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Parecer jurídico*. 2016. Disponível em http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/jose-afonso-da-silva-parecer-maio-2016-1.pdf, acesso em 01/08/2017. Acesso em 13 set. 2023.

SMITH, Roberto. *Propriedade da terra e transição*. Estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: direitos reais*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

WILLIAM FREIRE ADVOGADOS ASSOCIADOS. *O Projeto de Lei 510/2021 e a regularização fundiária em terras da União*. 2021. Disponível em

<https://williamfreire.com.br/areas-do-direito/contencioso-estrategico/o-projeto-de-lei-510-2021-e-a-regularizacao-fundiaria-em-terras-da-uniao/>. Acesso em 30 jul. 2023.