I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO AGRÁRIO E AGROAMBIENTAL

MARIA CLAUDIA DA SILVA ANTUNES DE SOUZA

NIVALDO DOS SANTOS

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito agrário e agroambiental [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Maria Claudia da Silva Antunes De Souza; Nivaldo Dos Santos – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-065-7
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO AGRÁRIO E AGROAMBIENTAL

Apresentação

Os artigos científicos apresentados no Grupo de Trabalho intitulado “DIREITO AGRÁRIO E AGROAMBIENTAL I” desenvolvidos durante o I Encontro Virtual do CONPEDI representaram a atualidade da discussão dos temas centrais, transversais e importantes que necessitavam de uma reflexão.

Destaca-se “A INAPLICABILIDADE DO MARCO TEMPORAL QUILOMBOLA E AS RETOMADAS DE TERRAS SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO COMO EFETIVIDADE”, O trabalho analisa os efeitos sobre as retomadas de terras por quilombolas, a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3239, reconhecendo constitucional o Decreto nº 4.887 /2003 e inaplicável a tese do marco temporal às titulações dos territórios quilombolas.

Retoma-se a análise hodierna das ferramentas que “A ARBITRAGEM COMO MÉTODO ALTERNATIVO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NOS CONTRATOS AGRÁRIOS”, nas atividades do agronegócio, formadas por contratos formais e informais, os quais geram uma ampla gama de relações jurídicas que originam conflitos e impactam no desempenho de toda a cadeia produtiva e que o Poder Judiciário, atualmente, não se mostra a melhor opção para resolução de conflitos agrários.

Atualiza-se a abordagem da “A NOVA GOVERNANÇA E OS STANDARDS AMBIENTAIS: UMA ANÁLISE ACERCA DO REGISTRO DE AGROTÓXICOS NO BRASIL”, em especial, o processo de registro de agrotóxicos no Brasil e sua compatibilidade com a nova governança em matéria ambiental. Apresenta o novo conceito de governança ambiental e para fundamentá-la utiliza como marco teórico a teoria do regime complexo e os critérios propostos por Robert Keohane e David Victor.

A permanência do debate sobre “A REFORMA AGRÁRIA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA NA PÓS MODERNIDADE”, como um instrumento de realização da cidadania no mundo pós moderno, sobretudo em razão de sua fundamentalidade, da função social da propriedade e dos meios dispostos na legislação para a sua implementação, notadamente a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

A importância da “A RESPONSABILIDADE SOCIAL DA INDÚSTRIA DA BOVINOCULTURA DE CORTE NO BRASIL”, e da governança corporativa. a corrupção entranhada na cadeira produtiva, no setor causou embargos econômicos e grande dano reputacional, aliada a fatores culturais, é o grande impeditivo para a adoção das práticas da responsabilidade social empresarial.

O contrassenso da “A TERRORIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS AGRÁRIOS E HÍDRICOS”, e a aplicação da legislação antiterrorismo brasileira, ao conceituar a prática e especificar seus atos usa conceitos abertos, revelando a intenção do legislador em ampliar o tipo penal. Isso autoriza ao intérprete enquadrar qualquer prática de resistência como terrorista, como os movimentos sociais agrários e hídricos. Assim, a tentativa da elite ruralista do país de associar os citados movimentos sociais com atos terroristas é objeto de reflexão do artigo, o que será evidenciado pelas características da referida Lei e do Projeto de Lei nº 7485/06, que associa o conflito agrário ao terrorismo.

A denúncia dos “CERCAMENTOS NA BAIXADA MARANHENSE: IMPLICAÇÕES DE TAIS PRÁTICAS NA COMUNIDADE QUILOMBOLA DE CAMAPUTIUA EM CAJARI-MARANHÃO”, e como elas fomentam a existência de conflitos agrários e socioambientais na região.

A delimitação do “O CENÁRIO DA PECUÁRIA SUSTENTÁVEL NO BRASIL: UM PARADIGMA ECONÔMICO, AMBIENTAL E SOCIAL NA ECOLOGIA MODERNA”, e com o auxílio de tecnologias, podem contribuir para que essa atividade seja mais sustentável, abrindo portas para um novo mercado consumidor que valoriza produtos de cadeias sustentáveis, resultantes de um equilíbrio entre as diversas componentes.

A confirmação do “O NÃO RECONHECIMENTO DO DIREITO DOS POVOS QUILOMBOLAS AO TERRITÓRIO AO LONGO DA HISTÓRIA E A PROTEÇÃO DO DIREITO ÁS TERRITORIALIDADES”, o seu reconhecido no artigo 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal de 1988 e o contexto histórico-jurídico do direito ao território.

E, por fim, a “SÚMULA Nº 619 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E SUA REPERCUSSÃO NA GARANTIA DO DIREITO À TERRA NA AMAZÔNIA LEGAL”, que estabelece parâmetros contra a posse de má-fé de bens públicos por particulares, e sua repercussão no direito à terra na Amazônia Legal. Utiliza o método de abordagem dedutivo e como método de procedimento o bibliográfico e jurisprudencial.

Boa leitura a todos!

Dra. MARIA CLÁUDIA DA SILVA ANTUNES DE SOUZA

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAI -UNIVALI

Dr. NIVALDO DOS SANTOS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS - UFG

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Agrário e Agroambiental apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Agrário e Agroambiental. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

SÚMULA Nº 619 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E SUA REPERCUSSÃO NA GARANTIA DO DIREITO À TERRA NA AMAZÔNIA LEGAL

ABRIDGMENT OF LAW 619 OF THE SUPERIOR COURT OF JUSTICE AND ITS REPERCUSSION IN GUARANTEE OF THE RIGHT TO LAND IN LEGAL AMAZON

Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva [1]
Aianny Naiara Gomes Monteiro [2]
Girolamo Domenico Treccani [3]

Resumo

Analisa a Súmula nº 619 do Superior Tribunal de Justiça, que estabelece parâmetros contra a posse de má-fé de bens públicos por particulares, e sua repercussão no direito à terra na Amazônia Legal. Utiliza o método de abordagem dedutivo e como método de procedimento o bibliográfico e jurisprudencial. Conclui que a Súmula nº 619 consolidou um entendimento majoritário que contribui para a discussão do direito à terra, pois impede àqueles que ocupam indevidamente terras públicas tenham direito à posse ou ressarcimento pelas benfeitorias construídas

Palavras-chave: Amazônia legal, Bens públicos, Direito à terra, Superior tribunal de justiça, Súmula 619

Abstract/Resumen/Résumé

It analyzes the abridgment of law 619 of the Superior Court of Justice, which establishes parameters against bad faith possession of public goods by private individuals, and its repercussion on the right to land in the Legal Amazon. It uses the deductive approach method and the bibliographic and decisions analysis as procedure method. It concludes the abridgment of law 619 consolidated a majority understanding that contributes to the discussion of the right to land, as it prevents those who improperly occupy public lands from having the right to possession or reimbursement for the built improvements.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Legal amazon, Public goods, Right to land, Superior court of justice, Abridgment of law 619

---

[1] Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito e Mestra em Direito, ambos pela Universidade Federal do Pará. Advogada. E-mail: eymmy.gabrielly@gmail.com.

[2] Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestra em Agricultura Familiar e Desenvolvimento Sustentável pelo Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas, ambos pela Universidade Federal do Pará. Advogada. E-mail: aiannymonteiro@yahoo.com.br.

[3] Professor de Direito (UFPA). Pós-Doutor na "Università degli Studi di Trento" e na UFG. Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (NAEA/UFPA). Mestre em Direito Agrário (UFPA). Advogado. E-mail: jeronimotreccani@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

O Direito Civil passou por diversas mudanças no decorrer dos anos. Trata-lo a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) e dos direitos e garantias fundamentais é um grande desafio, principalmente se considerarmos a sua interdisciplinaridade com outros ramos do direito, como o direito constitucional, agrário e ambiental.

Desse modo, neste artigo partimos do pressuposto de que o Direito Civil Contemporâneo deve observar as dinâmicas do século XXI, sem desconsiderar que elas são diferentes nos diversos contextos e regiões do Brasil. O tema discutido é relevante para os debates relativos ao Direito Civil, pois envolve um dos seus institutos mais importantes: as diferentes formas de acesso ao direito de propriedade. Apesar da aprovação da Emenda Constitucional 10/1964[1] (BRASIL, 1964), que alterou a Constituição de 1946 instituindo o Direito Agrário como um direito "autônomo" ao Direito Civil, a vinculação entre estes ramos do Direito continua a ser muito grande, sobretudo nos aspectos relacionados ao direito de propriedade.

Assim, o artigo tem por objetivo responder ao seguinte questionamento: em que medida a Súmula nº 619 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), aprovada em 24/10/2018 e que considera a ocupação indevida de bem público como mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias, pode repercutir na garantia do direito à terra na Amazônia Legal?

Justificamos o presente artigo como uma forma de analisar em que medida a Súmula nº 619 do STJ pode contribuir para a garantia do direito à terra na Amazônia Legal, uma região marcada pelos conflitos pela posse e pela propriedade de terras, pela grilagem e pela violência que decorre desses conflitos.

Para tanto, utilizaremos como método de abordagem o dedutivo e o método de procedimento bibliográfico e jurisprudencial, através da análise da construção da Súmula nº 619 no STJ. O desenvolvimento do artigo se dará em três seções, as quais correspondem aos objetivos específicos deste artigo. Na primeira seção, apresentaremos um breve histórico da ocupação fundiária brasileira, com destaque à discussão sobre detenção e posse dos bens públicos. Na segunda seção, analisaremos como se deu o processo de construção da referida

---

[1] EC 10/1964: "Art. 5° Compete à União:
[...] XV - Legislar sobre:
a) Direito Civil, Comercial, Penal, Processual, Eleitoral, Aeronáutico, do Trabalho e *Agrário"*. (grifo nosso)

súmula e quais foram seus fundamentos. E na terceira trataremos como este enunciado pode repercutir no direito à terra na Amazônia Legal.

2 HISTÓRICO FUNDIÁRIO BRASILEIRO: BREVES CONSIDERAÇÕES

Atualmente observamos que a indefinição fundiária ainda é a regra na Amazônia, prevalecendo situações de insegurança, conflitos pela posse e propriedade da terra, desmatamento e exploração predatória dos recursos naturais (TRECCANI; MONTEIRO; PINHEIRO, 2018). Esse cenário está presente desde o período colonial, e as diferentes legislações fundiárias, não só deste período, como, também, do período imperial e republicano, facilitaram o caos, uma vez que eram confusas e muitas vezes foram desrespeitadas (TRECCANI, 2010).

Neste sentido, a história fundiária brasileira pode ser dividida em quatro regimes: o regime sesmarial (1500 – 1822), regime de posse (1822 – 1850), regime de Lei de Terras (1850 – 1889) e o regime republicano (1889[2] até os dias atuais) (ROCHA *et al*, 2019). Retomar essa origem é de suma importância, uma vez que ela deu início ao caos fundiário que se verifica até hoje.

O regime sesmarial foi marcado pela concessão de sesmarias, que eram glebas de terras divididas, repartidas entre os agricultores e que ficavam sujeitas ao pagamento de uma renda consistente na sexta parte dos frutos. Em Portugal, os funcionários que faziam a distribuição dessas gebas eram denominados sesmeiros (GARCIA, 1958). No Brasil, o sesmeiro era o que recebia a carta de sesmaria. Além disso, segundo Garcia (1958), antes de 1850 imperavam os avisos, dispondo sobre a propriedade, as resoluções administrativas, os forais e o texto das Ordenações.

Ao lado disso foram editados um sem número de “Provisões” e “Avisos” que, na maioria das vezes, eram meras reproduções de normas portuguesas utilizadas no continente e que muito pouco levavam em consideração a realidade específica da colônia, podendo ser consideradas como meras: “ilusões gráficas” (PORTO, 1965). No entanto, não havia uma legislação aprofundada e mais sistemática e específica sobre terras no Brasil (GARCIA, 1958).

Durante o regime de posses verificado entre 1822 e 1850, coexistiram diferentes formas de apropriação da terra. Desse modo, ao mesmo tempo que existiam as sesmarias

[2] Apesar da República ter sido proclamada em 15 de novembro de 1889, a verdadeira modificação do quadro institucional se deu com a promulgação da Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891.

confirmadas, as quais se tornaram propriedades, expandiram-se as posses ilegítimas, ou seja, as sesmarias caídas em comisso pelo não cumprimento das cláusulas resolutivas e as posses estabelecidas em terras públicas sem nenhum consentimento formal por parte do Estado. Portanto, ambas estavam à revelia do ordenamento jurídico vigente (ROCHA *et al.*, 2019).

No entanto, com a suspensão do regime sesmarial determinada pela Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822, até que fosse convocada a Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa, se criou um vazio legislativo sobre o reconhecimento do direito de propriedade. A Constituição outorgada por Dom Pedro I em 25 de março de 1824, apesar de prever em seu art. 179, XXII: "É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude", não foi seguida por nenhuma norma de direito administrativo que regulasse como concretizar este direito. Apesar de existir, neste período, uma "igualdade formal" entre os que ocupavam terras, os camponeses só tinham a disposição a força dos braços de sua família, enquanto os latifundiários dispunham de dezenas de escravos, consolidando ainda mais, desta maneira, a concentração de propriedade nas mãos de poucos.

Desse modo, passou a vigorar a partir de então o sistema de posses, no qual o posseiro explorava e beneficiava a terra e só posteriormente a legalizava, tendo assim reconhecido seu direito pelo Poder Público. Acontece que durante esse período não existiam instrumentos jurídicos aptos para regularizar a situação das terras no Brasil. Esse apossamento de terras foi feito de forma indiscriminada, sem qualquer regulamentação por parte do Poder Público ou requerimento formulado às autoridades administrativas (SILVA; FISCHER; MESQUITA, 2017). Desse modo, em 1850, quase 30 anos após a suspensão do regime sesmarial, foi editada a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 – Lei de Terras, durante o regime imperial, em uma tentativa de regulamentar a aquisição de terras devolutas.

A partir desta Lei, as terras só poderiam ser adquiridas por meio de compra, a não ser as localizadas na faixa de fronteira onde era permitida a doação (art. 1º). As novas posses, forma tradicional de ocupação da área nos trinta anos anteriores, não só passaram a ser proibidas, mas consideradas como crime, sendo seus autores condenados à perda de benfeitorias, prisão e multa (art. 2º). O estado passa a se dotar de juízes especializados para combater estas ocupações[3] (BRASIL, 1850).

Além disso, o legislador utilizou-se de uma técnica um tanto confusa, ao conceituar a categoria fundiária das terras devolutas por exclusão. As terras devolutas seriam aquelas que não estavam sob nenhum uso público nacional, provincial, ou municipal; que não se achassem

[3] No art. 87 do Decreto 1.318/1854 é criada a figura dos Juízes Municipais: "Conservadores das terras devolutas".

no domínio particular por qualquer título legitimo, nem tivessem sido havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura; que não se achassem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, mesmo incursas em comisso, tivessem sido revalidadas pela Lei de Terras e as que não se achassem ocupadas por posses, que mesmo não se fundando em título legal, forem legitimadas pela Lei nº 601/1850 (BRASIL, 1850).

Trata-se do artigo mais importante da lei, tendo em vista que ele continua sendo utilizado, inclusive pelas leis estaduais, as quais fazem remissão a ele quando conceituam terra devoluta (GARCIA, 1958). Além disso, foi através da referida lei que houve a tentativa de implementação de uma política de terras que realizasse a necessária conversão do regime sesmarial em propriedade plena privada, proibindo a transferência gratuita de terras públicas e legitimando as posses já formadas (TRECCANI, 2001).

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

> [...] embora a lei de 1850 tenha sido aplicada até 1891, não há dúvida de que foi um retumbante fracasso em quase todos os seus objetivos para regular a posse da terra, financiar a imigração por meio de vendas de terras, fornecer imigrantes para as lavouras, abrir o território brasileiro para uso produtivo, instituir um regime seguro de propriedade da terra, impedir a invasão de terras públicas e aumentar a autoridade do Estado (HOLSTON, 2013, p. 182).

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

A possibilidade de serem legitimadas as posses se daria nos estritos limites da própria lei (Art. 5°)[4] que determinava que fossem respeitados: "Art. 5°, § 4° Os campos de uso comum dos moradores de uma ou mais freguesias [...]" (BRASIL, 1854).

O regime republicano trouxe várias mudanças na questão dominial das terras brasileiras: a estadualização das terras foi uma delas. Segundo Souza Filho (2012) quando as terras devolutas foram transferidas pela Constituição da República do Brasil de 1891 (CRB/1891, art. 64) aos Estados, as oligarquias locais passaram a distribuí-las entre si, atropelando direitos de possuidores que esperavam em vão a burocracia do Império para receber um título de domínio.

Na égide da CRB/1891, entrou em vigor o primeiro Código Civil Brasileiro de 1916 (CCB/1916) e com ele, muitas discussões sobrevieram. Segundo Mattos Neto (2006), o CCB/1916 teve orientação do Código Napoleônico de 1804 e da Consolidação de Teixeira de Freitas (1858), pautando-se ideologicamente em princípios privatísticos, liberais e individualistas, que entoaram harmonicamente com os objetivos da classe latifundiária da época.

Essa mentalidade repercutiu na discussão sobre bens públicos. Isso porque, a partir dele começou uma longa trajetória de desconstrução de uma antiga cultura jurídica: a possibilidade de ocorrer a prescrição aquisitiva sobre certos bens estatais. Nesse período, prevalecia na doutrina jurídica pátria o entendimento de que somente as coisas de uso público eram imprescritíveis, podendo os bens meramente patrimoniais do Estado serem adquiridos por prescrição.

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

Isso porque a doutrina administrativa classifica os bens públicos quanto à titularidade, que podem ser federais, estaduais, distritais e municipais; quanto à destinação podendo ser bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais. A noção de

[4] Artigo regulamentado pelos artigos 24 e seguintes do Decreto nº 1.318/1854 que obrigavam as autoridades locais a informarem aos Presidentes das Províncias a quantidade de terras a serem legitimadas.

bens dominicais é residual, tendo em vista que nessa categoria se situam todos os bens que não se caracterizem como de uso comum do povo ou de uso especial.

Portanto, se o bem serve ao uso público em geral, ou se se presta à consecução das atividades administrativas, não será entendido enquanto dominical. Desse modo, as terras devolutas poderiam ser, quanto à titularidade, bens públicos federais, estaduais ou municipais, conforme o caso, e quanto à destinação, bens públicos dominicais disponíveis.

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

Segundo Grande Junior (2017) a proibição da usucapião sobre todas as espécies de bens públicos no referido Código foi uma opção política, alicerçada em razões econômicas. O autor observa que à primeira vista, pode parecer uma nobre intenção de salvaguardar o patrimônio público, como ocorre até hoje, no entanto, há quem defenda que se trata de uma forma de exclusão da população mais pobre do campo à propriedade da terra:

> [...] que esse impedimento se trata de uma política para impedir o acesso da propriedade da terra aos trabalhadores rurais, na maior parte imigrantes e escravos libertos, a fim de que continuassem economicamente oprimidos e, por consequência, sem opções de sobrevivência, a não ser trabalhar para os grandes fazendeiros sob condições aviltantes (MARÉS, 2003, p. 70).

Entendemos que, de fato, o impedimento da usucapião pelos trabalhadores rurais em imóveis públicos restringiu o acesso à propriedade da terra. No entanto, outros instrumentos jurídicos foram disponibilizados no decorrer dos anos para garantir o acesso à terra dos trabalhadores rurais,[5] e em especial na Amazônia, dos povos e comunidades tradicionais, por exemplo, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), bem como as titulações definitivas nos casos de território quilombola e o usufruto para os povos indígenas.

[5] Os trabalhadores rurais podem receber títulos definitivos, títulos provisórios, Contratos de Concessão de Uso. Segundo dados da Casa Civil, entre 2017 e 2018, foram emitidos 33.168 títulos definitivos de terra da reforma agrária. O número supera em 10 vezes a média anual de 2.637 títulos verificada entre 2003 e 2016. No mesmo período, em Contratos de Concessão de Uso (CCU), foram 152.884 títulos. Nesta modalidade, o imóvel rural é transferido de forma provisória ao beneficiário da reforma agrária, garantindo acesso a créditos e outros programas do Governo Federal. Destaca-se que as titulações foram aceleradas com a Medida Provisória nº 759, editada em dezembro de 2016, que visava "simplificar e desburocratizar procedimentos". (BRASIL, 2018a, on-line). A Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019, ampliou ainda mais o leque das terras passíveis de regularização permitindo titular quem tivesse ocupado terras públicas até dezembro de 2018.

2.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE POSSE E DETENÇÃO DE BENS PÚBLICOS

A posse e a detenção possuem tantos elementos em comum, como elementos que as diferenciam. Ambos são institutos de direito real, ou seja, incidem sobre a coisa, no caso deste artigo, incidem sobre os bens imóveis.

A matéria atinente aos bens jurídicos é tratada pelo Código Civil Brasileiro de 2002 (CCB/2002) uma vez que este dedica um capítulo específico aos bens públicos e aos bens particulares (CARVALHO FILHO, 2012). Assim, com base na conceituação do CCB/2002, bens públicos são todos aqueles que:

> [...] de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da administração descentralizada, como as autarquias, nestas incluindo-se as fundações de direito público e as associações públicas (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1131).

Portanto, bem público é gênero do qual o imóvel público é espécie. Nesta perspectiva, um dos questionamentos que envolve esse assunto é se existe posse de bens públicos. Uma parcela considerável da doutrina, de caráter publicista, defende a tese de que não pode haver posse sobre bens públicos[6], havendo mera detenção, uma vez que a posse é um instituto jurídico do comércio jurídico privado (PEREIRA, 2003; ARAÚJO, 2010).

Outra parte da doutrina defende a possibilidade de haver posse em imóveis públicos, especialmente os dominicais, desde que cumpram a função social (FORTINI, 2004; ROCHA, 2005). Araújo (2010), ao tecer considerações sobre o Código Civil Brasileiro e a tradicional divisão de bens públicos, verifica que essa divisão passa por critérios ligados não só à natureza do bem, mas também a sua titularidade[7]. A partir dessa metodologia, será a classificação de um bem que determinará a sua função social. Todavia, o melhor não seria reduzir a função social de determinado bem a uma classificação tradicional das coisas, tendo em vista que somente no caso concreto será possível a avaliação da função social de um determinado bem (ARAÚJO, 2010).

---

[6] A base legal deste entendimento é o art. 520, III do Código Civil de 1916, onde o dispositivo determina a perda da posse pelo fato de as coisas terem sido colocadas fora do comércio. Portanto, os bens fora do comércio não podem ser objeto de posse.

[7] Nesse sentido, os bens são classificados em imóveis ou móveis, fungíveis ou consumíveis; divisíveis ou indivisíveis; singulares ou coletivos; principais ou acessórios; públicos e privados.

Há ainda autores como Tartuce (2018) que consideram o fato de existir uma ocupação irregular não seria de detenção, e sim de posse precária, que por ser injusta, não geraria usucapião.

Segundo Araújo (2010), a descaracterização da detenção se dá com a autorização do Poder Público e que o argumento que desconsidera a posse de bens públicos, considerando a mera detenção, nada mais é do que a aplicação dos princípios tradicionais do direito administrativo, quais sejam: a supremacia do interesse público sobre o privado e o da legalidade.

Considerando este raciocínio de Araújo (2010), vamos mais além. Entendemos que não se trata apenas de princípios dogmáticos, mas de uma interpretação que considera a situação fática de cada região e que ao ser estipulada uma tese jurídica, a sua ampliação para todas as situações pode gerar graves danos ao patrimônio público brasileiro, e em especial, da Amazônia Legal. Desse modo, na próxima seção, verificaremos como ocorreu o processo de aprovação da Súmula nº 619 pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ).

3 O PROCESSO DE APROVAÇÃO DA SÚMULA Nº 619 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Esta seção tem por objetivo apresentar os aspectos conceituais e o processo de aprovação da Súmula nº 619 pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). Inicialmente, devemos reforçar que as súmulas são enunciados que registram a interpretação pacífica ou majoritária adotada por um Tribunal a respeito de um tema específico, a partir de casos análogos. Diferente das súmulas vinculantes, as súmulas não possuem um teor obrigatório, mas servem de referência e orientação aos magistrados de como proceder em casos posteriores.

Neste sentido, em 24/10/2018, a Corte Especial do STJ aprovou o enunciado da Súmula nº 619 que possui o seguinte teor “A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias.” (BRASIL, 2018b, on-line). Trata-se de hipótese de súmula construída a partir de uma interpretação majoritária, uma vez que já foi verificado que existem entendimentos divergentes sobre o tema no STJ.[8].

[8] Como no caso de BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.484.304 - DF**. Relator: Ministro Moura Ribeiro. Terceira Turma. Julgado em: 10 mar. 2016. DJe de 15 mar. 2016a. Disponível em: https://scon.stj.jus.br. Acesso em: 07 dez. 2019; e BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.296.964 - DF**. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Quarta Turma. Julgado em: 18 out. 2016. DJe de 07 dez. 2016b. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/. Acesso em: 07 ago. 2019. Nesses casos o STJ tem entendido

No entanto, a Súmula nº 619 veio orientar acerca de um tema importante. Seu teor significa que o particular que ocupa indevidamente um bem público não pode ser considerado possuidor, mas mero detentor do imóvel, e nestes casos, não terá direito a indenização pelas acessões e pelas benfeitorias que tiver feito no imóvel e muito menos possibilidade de aquisição por usucapião.

A súmula em questão apresenta como referência legislativa o art. 191, parágrafo único da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) e os artigos 1208 e 1255 do Código Civil Brasileiro de 2002 (BRASIL, 2002).

Devemos considerar também que, apesar do enunciado ter sido aprovado em 2018, a discussão é verificada no STJ há quase 10 anos. Segundo dados divulgados no sítio oficial do próprio tribunal (BRASIL, 2018) a Súmula possui os seguintes precedentes originários:

Tabela 1 – Precedentes originários da Súmula nº 619 do STJ

PRECEDENTE	TURMA	MINISTRO RELATOR	JULGAMENTO	PUBLICAÇÃO
REsp 699374/DF	Terceira Turma	Carlos Alberto Menezes Direito	22/03/2007	18/06/2007
AgRg no Ag 1160658/RJ	Terceira Turma	Massami Uyeda	27/04/2010	21/05/2010
REsp 850970/DF	Primeira Turma	Teori Albino Zavascki	01/03/2011	11/03/2011
REsp 841905/DF	Quarta Turma	Luis Felipe Salomão	17/05/2011	24/05/2011
REsp 1310458/DF	Segunda Turma	Herman Benjamin	11/04/2013	09/05/2013
AgRg no REsp 1319975/DF	Terceira Turma	João Otávio de Noronha	01/12/2015	09/12/2015
AgRg no AREsp 824129/PE	Segunda Turma	Mauro Campbell Marques	23/02/2016	01/03/2016
REsp 1055403/RJ	Primeira Turma	Sérgio Kukina	07/06/2016	22/06/2016
AgRg no AREsp 762197/DF	Quarta Turma	Antonio Carlos Ferreira	01/09/2016	06/09/2016
AgInt no AREsp 460180/ES	Primeira Turma	Sérgio Kukina	03/10/2017	18/10/2017

Fonte: elaboração própria, com base no sítio oficial do STJ (BRASIL, 2018)

Não obstante o Tribunal ter divulgado os acórdãos acima como precedentes originários, verificamos, a partir de uma pesquisa jurisprudencial[9], que existem outros acórdãos, inclusive mais antigos, tratando sobre o tema. O primeiro acórdão que tratou

que se trata de uma exceção: se dois particulares estão litigando sobre a ocupação de um bem público, existe a possibilidade de ajuizar, entre eles, ações possessórias (reintegração, manutenção, interdito proibitório), o que não poderá ser feito quando for um particular ajuizando ação contra o poder público. Esta temática exige um estudo específico e não aprofundaremos neste artigo.

[9] A pesquisa foi realizada em 17/07/2019 no campo "pesquisa livre" da página de jurisprudência do STJ (https://scon.stj.jus.br/SCON/), utilizando as palavras-chave detenção imóvel público ocupação irregular. Desta busca, resultaram 26 (vinte e seis) acórdãos, sendo que apenas 1 (um) deles está na lista de precedentes da Súmula nº 619, mencionados pelo STJ em seu sítio oficial, qual seja, o BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp nº 1310458 DF**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 11 abr. 2013. DJe de 09 maio 2013.

especificamente do teor da atual súmula foi o REsp nº 556721/DF, julgado em 2005, através da relatoria da Ministra Eliana Calmon (BRASIL, 2005). A partir de então, até 2018, vários acórdãos foram proferidos pelo STJ sobre a impossibilidade de ser reconhecer como posse a ocupação irregular de área pública.

Inclusive, destacamos que um dos casos encontrados consiste no REsp nº 808708/RJ, julgado em 2009 pela relatoria do Ministro Herman Benjamin apresenta uma situação interessante que se coaduna ao que estamos discutindo neste artigo. No caso em questão se trata de uma ação ajuizada por Dagmar Gonçalves da Fonseca, viúva de um servidor público que construiu uma casa no Jardim Botânico do Rio de Janeiro na década de 1950. Nesta ação, discute-se o dever da União em indenizar o ocupante de imóvel público pela benfeitoria que foi construída. (BRASIL, 2011).

O relatório do acórdão aponta a existência de uma peculiaridade, no sentido de que a recorrente teria autorização da União para ocupar a área, tendo pagado aluguel durante algum período e que isso comprovaria a autorização. A União, ao se manifestar, juntou cópia do processo administrativo, no qual o diretor do Jardim Botânico mencionou à época que a ocupação era irregular e que precisava ser desfeita imediatamente. Desse modo, o Tribunal de origem entendeu pela impossibilidade de posse em área pública, sendo mera detenção e impossível juridicamente a indenização pelas benfeitorias.

A autora da ação recorreu ao STJ para reformar a decisão do tribunal de origem, sob o argumento de que teria direito à indenização com base nos artigos arts. 515[10], 535[11], 922[12], 926[13] e 927[14] do Código de Processo Civil de 1973; arts. 516 e 547 do Código Civil de 1916[15]; e art. 20 do Decreto-Lei nº 9.760/1649[16].

Em seu voto, o relator Ministro Herman Benjamin enumerou os fundamentos sobre o caso: a inexistência de posse de bens públicos de uso comum do povo e de uso especial por

---

[10] O art. 515 dispõe que a apelação devolverá ao tribunal o conhecimento da matéria impugnada.

[11] Art. 535. Cabem embargos de declaração quando: I - houver, na sentença ou no acórdão, obscuridade ou contradição; II - for omitido ponto sobre o qual devia pronunciar-se o juiz ou tribunal.

[12] Art. 922. É lícito ao réu, na contestação, alegando que foi o ofendido em sua posse, demandar a proteção possessória e a indenização pelos prejuízos resultantes da turbação ou do esbulho cometido pelo autor.

[13] Art. 926. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação e reintegrado no de esbulho.

[14] Art. 927. Incumbe ao autor provar: I - a sua posse; II - a turbação ou o esbulho praticado pelo réu; III - a data da turbação ou do esbulho; IV - a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção; a perda da posse, na ação de reintegração.

[15] Art. 516. O possuidor de boa fé tem direito a indenização das benfeitorias necessárias e úteis, bem como, quanto as volutearias, se lhe não forem pagas, ao de levantá-las, quando o puder sem detrimento da coisa. Pelo valor das benfeitorias necessárias e úteis, poderá exercer o direito de retenção. Art. 547. Aquele que semeia, planta ou edifica em terreno alheio perde, em proveito do proprietário, as sementes, plantas e construções, mas tem direito à indenização. Não o terá, porém, se procedeu de má fé, caso em que poderá ser constrangido a repor as coisas no estado anterior e a pagar os prejuízos.

[16] Art. 20. Aos bens imóveis da União, quando indevidamente ocupados, invadidos, turbados na posse, ameaçados de perigos ou confundidos em suas limitações, cabem os remédios de direito comum.

serem inalienáveis e imprescritíveis, a ilegalidade da ocupação, uso e exploração do Jardim Botânico, o regime jurídico especial dos bens públicos federais, o Jardim Botânico como bem público tombado, inexistência de boa-fé, o descabimento de retenção por acessão e benfeitorias e os efeitos da inércia, omissão ou tolerância do servidor público (BRASIL, 2011).

Por fim, o relator negou provimento ao recurso da recorrente e turma por unanimidade acompanhou o voto do relator. Todavia, entendemos ser importante reforçar o seguinte trecho do referido voto:

> Ninguém deixa de se sensibilizar com a situação daqueles que precisam de moradia. Contudo, a grave crise habitacional que continua a afetar o Brasil não será resolvida, nem seria inteligente que se resolvesse, com o aniquilamento do patrimônio histórico-cultural nacional. Ricos e pobres, cultos e analfabetos, somos todos sócios na titularidade do que sobrou de tangível e intangível da nossa história como Nação. Daí que mutilá-lo ou destruí-lo a pretexto de dar casa e abrigo a uns poucos corresponde a deixar milhões de outros sem teto e, ao mesmo tempo, sem a herança do passado para narrar e passar a seus descendentes (BRASIL, 2011, p. 17).

E conclui que:

> o Estado pode – e deve – amparar aqueles que não têm casa própria, seja com a construção de habitações dignas a preços módicos, seja com a doação pura e simples de residência às pessoas que não podem por elas pagar. É para isso que existem Políticas Públicas de Habitação federais, estaduais e municipais. O que não se mostra razoável é torcer as normas que regram a posse e a propriedade públicas para atingir tais objetivos sociais e, com isso, acabar por dar tratamento idêntico a todos (necessitados e abastados) os que se encontram na mesma posição de ocupantes ilegais do que pertence à comunidade e às gerações futuras (BRASIL, 2011, p. 17).

A partir da perspectiva citada pelo Ministro relator, analisaremos as repercussões da Súmula nº 619 do STJ na discussão sobre posse e detenção de imóveis públicos na Amazônia Legal. Reforçamos que a referida súmula deverá orientar os magistrados, em especial após a promulgação do Código de Processo Civil de 2015, o qual dispõe no art. 489, § 1º, VI, que não será considerada fundamentada a decisão judicial que deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a distinção do caso em julgamento ou a superação do entendimento firmado pelo Tribunal.

4 REPERCUSSÕES DA SÚMULA Nº 619 DO STJ NA DISCUSSÃO SOBRE O DIREITO À TERRA NA AMAZÔNIA LEGAL

Na primeira seção deste artigo foi feita uma breve exposição do histórico de ocupação do Brasil. Nesta seção, vamos tratar de como a tese firmada pela Súmula nº 619 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) repercute na discussão do direito à terra na Amazônia Legal, uma região estratégica e com graves indefinições fundiárias que favorecem a grilagem de terras públicas, a violência no campo e a segregação socioespacial nas cidades.

O conceito de Amazônia Legal foi instituído pelo Decreto nº 35.600, de 9 de outubro de 1953 e modificado com a Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007[17]. Trata-se de um conceito político, de uma região marcada pela expansão da fronteira agrícola, por intensos conflitos fundiários e instalação de grandes projetos, em uma região com uma área de 5.217.423 km², a qual corresponde à 61% do território brasileiro.

A Amazônia Legal abriga todo o bioma Amazônia brasileiro, ainda contém 20% do bioma Cerrado e parte do Pantanal mato-grossense que atualmente engloba a totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, de Rondônia, Roraima, Mato Grosso, Tocantins e parte do estado do Maranhão.

A região possui três peculiaridades que agravaram a situação fundiária da região. A primeira foi a criação dos Estados e a estadualização das terras devolutas em 1891. A segunda diz respeito a edição do Decreto-Lei nº 1.164, de 1° de abril de 1971, o qual dispôs acerca da federalização das terras estaduais, o que dificultou a definição da propriedade e gerou um quadro ainda mais indefinido, tendo em vista que até hoje existem dúvidas sobre quais são as terras estaduais e quais as federais.

Nos anos que se seguiram, a Amazônia passou por um agravamento do caos fundiário: a progressiva expansão da fronteira. Durante o regime militar foi apregoada a falsa ideologia que apresentava a Amazônia como um vazio demográfico, como uma "terra sem homens", que precisava ser integrada ao restante do Brasil. Portanto, este fato somado à federalização das terras estaduais pelo Decreto-Lei nº 1.164, de 1° de abril de 1971, e sua revogação posterior pelo Decreto-lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, agravou ainda mais a indefinição.

[17] A Lei Complementar nº 124/2007 que instituiu a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), abrangeu a área de atuação do órgão nos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e do Maranhão na sua porção a oeste do Meridiano 44º. (BRASIL, 2007. Art. 2º)

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

Além disso, hoje, a incerteza em relação à situação fundiária do Pará, da Amazônia e do Brasil é uma das causas dos graves conflitos sociais existentes que dificulta a adoção de medidas que favoreçam o reconhecimento dos direitos territoriais das populações tradicionais, o acesso à terra por parte dos agricultores familiares e demais categorias sociais e que garantam o desenvolvimento socioeconômico regional. Essa incerteza é o problema primordial que precisa ser solucionado (SILVA, 2018).

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

Desse modo, somente 1,8% das terras estavam ocupadas com lavouras e só metade delas possuía título de propriedade privada. A maior parte das terras era constituída por áreas públicas e "livres" de títulos privados. No entanto, essas áreas não estavam vazias. A Amazônia estava ocupada por milhares de pequenos posseiros, que nelas haviam constituído seu trabalho efetivo, através da extração e coleta de frutos, raízes, óleos, resinas e sementes das matas, os quais eram exportados para fins industriais, medicinais ou alimentares. Também era comum o cultivo de pequenos roçados, plantações nos quintais e a pesca em rios e lagos. (LOUREIRO; PINTO, 2005).

Ademais, “os moradores da região consideravam a terra como parte indissociável de suas existências, tendo habitado nelas por gerações seguidas, sem se terem jamais questionado sobre a existência de donos mais legítimos que eles próprios” (LOUREIRO; PINTO, 2005, p. 77). Trata-se do que José Heder Benatti intitulou de posse agroecológica, ou seja,

> a forma que um grupo de famílias camponesas (ou uma comunidade rural) se apossa da terra, levando em consideração neste apossamento as influências sociais, culturais, econômicas, jurídicas e ecológicas. Fisicamente, é o conjunto de espaços que inclui o apossamento familiar conjugado com área de uso comum, necessários para que o grupo social possa desenvolver suas atividades agroextrativistas de forma sustentável (BENATTI, 2004, p. 115).

Neste sentido, Silva, Fischer e Mesquita (2017) verificaram que fatores econômicos e políticos sempre influenciaram a região, em detrimento das questões sociais e ambientais e que a ausência de uma política de ordenamento territorial e o reconhecimento desses direitos continuam causando danos ambientais, conflitos envolvendo a posse sobre terras devolutas e ecossistemas naturais pertencentes à União, que não são delimitados por propriedades legais.

Todo esse cenário na Amazônia Legal envolve terras públicas, uma vez que boa parte das terras que foram incorporadas ao patrimônio privado são de origem duvidosa. Além disso, em 2013, Rodriguez *et al.* (2013) constataram que os órgãos fundiários estadual (ITERPA) e federal (INCRA) não possuíam estatísticas confiáveis e informações elementares, por exemplo: quantos títulos foram expedidos no tempo colonial (sesmarias confirmadas e não), imperial (registros do vigário) e republicanos (os títulos de posse e demais formas de titulação realizadas pelos governos federais e estaduais); para quem foram expedidos? Qual seu tamanho? Onde ficam as áreas que se incorporaram no patrimônio particular? Elas foram regularmente e legalmente destacadas do patrimônio público? O problema persiste até os dias atuais, havendo uma "desconexão entre os papeis, a legislação e o que existe no chão" (RODRIGUEZ *et al.*, 2013, p. 51).

Desse modo, entendemos que a Súmula nº 619 do STJ consolidou o entendimento majoritário de que não há posse sobre imóveis públicos. Apesar de ter sido publicada em 2018 e ser relativamente recente, observamos que o Tribunal de Justiça do Estado do Acre (TJAC) já aplicou o referido enunciado em decisão de segunda instância.

Em 03/12/2018, no julgamento da Apelação Cível nª 0000873-17.2010.8.01.0011 a Primeira Câmara Cível do TJAC, decidiu por unanimidade, negar provimento ao recurso de um empresário que adquiriu um lote de terras em uma área destinada à um programa de assentamento de famílias carentes.

Originariamente tratava-se de uma ação de reintegração de posse ajuizada pelo Estado do Acre contra Donizete Valente, referente à um lote de terra rural destinado a programa de assentamento. Em 23/03/2001, o Estado do Acre adquiriu um imóvel rural, situado na Comarca de Sena Madureira, com uma área total de 332,2143 hectares, mediante escritura pública de compra e venda, pagando aos legítimos proprietários o valor de R$

172.809,32 (cento e setenta e dois mil, oitocentos e nove reais e trinta e dois centavos), conforme certidão do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Sena Madureira, e que foi acostada aos autos. (ACRE, 2018)

Desse modo, a referida área foi fracionada em lotes de menor extensão, criando-se o Polo Agroflorestal Elias Moreira, onde o lote objeto do litígio ficou dimensionado em 5,4094 hectares. Conforme expõe o relator, a prova documental também evidenciou que o Estado do Acre, legítimo proprietário da terra, possuía a posse mansa e pacífica sobre a coisa, e, na intenção de fomentar políticas públicas de assentamento rural, beneficiando famílias carentes e oriundas da zona rural, resolveu distribuir os lotes do Polo Agroflorestal Elias Moreira para pequenos produtores, ato concretizado pela aprovação da Lei Estadual nº 1.693/2005, depois alterada pela Lei Estadual nº 2.141/2009 (ACRE, 2018)

O lote nº 35 foi entregue à pessoa que cumpria com os requisitos de beneficiário, porém, mais adiante, sem autorização do Poder Público, o Apelante adquiriu do beneficiário original o lote em questão, mesmo não preenchendo os requisitos da legislação supracitada. (ACRE, 2018)

Em seu voto, o desembargador relator Luiz Camolês destacou que o Estado do Acre trouxe aos autos elementos de prova que indicavam que o Apelante: “é um empresário, prestador de serviços de máquinas pesadas, não produzindo nada na terra.”, o que foi comprovado por testemunhas (ACRE, 2018, p. 8). Além do fato do antigo beneficiário não poderia ter vendido o imóvel, considerando que, ao receber a outorga de condição de direito real de uso, este seria transmissível apenas aos seus herdeiros, o apelante não comprovou satisfazer os pressupostos legais para ser beneficiário em programas dessa natureza.

Assim, o relator mencionou que, sobre a matéria analisada, o STJ tem sólidos precedentes, os quais, no dia 24/10/2018, foram consolidados na edição da Súmula 619 do referido tribunal e objeto deste artigo. Por fim, consolidou que estando presentes os pressupostos da tutela possessória, o Estado do Acre deveria ser reintegrado na posse do lote rural descrito na inicial, e que o Apelante não tem o direito de retenção ou indenização pelas alegadas benfeitorias feitas no local.

Desse modo, percebemos que a aplicação da Súmula pelo magistrado de 2º grau possibilitou a preservação do patrimônio público para políticas públicas de reforma agrária, e não permitindo a entrada do lote no mercado de terras. Além disso, é importante reforçar que Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) prevê que os imóveis públicos não são suscetíveis de usucapião, e não diferencia os bens de uso comum, de uso

especial e os dominicais, não podendo ser adquiridos por esse meio sob a alegação de que existe posse sobre eles.

No entanto, reconhecer a posse sobre imóveis públicos quando ainda se enfrenta uma situação fundiária caótica é possibilitar a grilagem dessas terras. Ademais, a relação que os povos e comunidades tradicionais possuem com a terra não decorre do sentido de posse civil que conhecemos, com animus domini, mas sim da ideia de conservar o bem, para garantir sua subsistência. Dessa forma, o direito à terra deve ser reconhecido através da regularização instrumentos jurídicos específicos, como é o caso da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), autorizações, que impedem a entrada desses imóveis no mercado de terras.

5 CONCLUSÃO

O objetivo deste artigo era analisar em que medida a Súmula nº 619 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), aprovada em 24/10/2018 e que considera a ocupação indevida de bem público como mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias, pode repercutir na garantia do direito à terra na Amazônia Legal.

Desta forma, podemos concluir que um dos institutos mais importantes do Direito Civil: “o direito de propriedade”, ganha dimensão especial quando debatido em situações concretas que apontam os caminhos para a segurança jurídica de quem ocupa um imóvel rural. Apesar de sua publicação recente, entendemos que a Súmula nº 619 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou uma boa contribuição para a discussão do direito à terra especialmente na Amazônia Legal, uma vez que não permite que aqueles que ocupam terras públicas de modo indevido tenham direito à posse e muito menos ressarcimento pelas benfeitorias construídas.

Os elementos apresentados no acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Acre em 2018 demonstram essa contribuição. Isto não significa afirmar que os ocupantes de terras públicas não terão o direito à terra reconhecidos. E sim que existem instrumentos específicos, como as Concessões de Direito Real de Uso (CDRU), autorizações, as quais possibilitam a regularização de terras públicas sem necessidade de ingresso do imóvel no mercado de terras. No entanto, novas pesquisas deverão ser realizadas de modo a acompanhar a aplicação desta súmula não só no STJ, como nos tribunais de origem, tendo em vista a previsão do art. 489, parágrafo primeiro, IV do Código de Processo Civil de 2015.

Desse modo, as políticas públicas de identificação e destinação de terras públicas são imprescindíveis em uma região como a Amazônia Legal. Em concordância com o entendimento do Ministro Herman Benjamin, os objetivos sociais devem ser atingidos, no entanto, isso não deve ser feito através de uma ampliação das normas que regem a posse e a propriedade públicas. É necessário promover políticas públicas que garantam o direito à terra, com o mínimo de segurança necessária. Para tanto, os órgãos públicos fundiários precisam conhecer o que estão titulando.

O caminho a ser trilhado para uma melhor gestão fundiária na Amazônia Legal foi indicado por Treccani, Monteiro e Pinheiro (2018), através da consolidação dos diferentes dados fundiários, e possibilitando a identificação das diversas destinações e que os detentores sejam regularizados.

REFERÊNCIAS

ACRE. Tribunal de Justiça do Estado do Acre. **Apelação Cível nº 0000873-17.2010.8.01.0011**. Acordão nº 19.866. Recorrente: Donizete Valente. Recorrido: Estado do Acre. Relator (a): Luís Camolez. Comarca: Sena Madureira. Órgão julgador: Primeira Câmara Cível. Data do julgamento: 03/12/2018. DJe de 04/12/2018. Disponível em: https://esaj.tjac.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do;jsessionid=C654178152DBD5780103D7A66AD525E3.cjsg2. Acesso em: 25 mar. 2020.

ARAÚJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 59-141.

BENATTI, José Heder. **Posse agroecológica & manejo florestal**. 1 ed. (ano 2003). 2ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2004.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Titulação de Terras da reforma agrária bate recorde entre 2017 e 2018**. 06 dez. 2018a. 10h22. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2018/dezembro/titulacao-de-terras-da-reforma-agraria-bate-recorde-entre-2017-e-2018. Acesso em: 26 mar. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 5 out.1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil**. Elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Rio de Janeiro, RJ, 25 mar. 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

_____. **Decreto-Lei nº 1.164, de 1° de abril de 1971**. Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências.

Brasília, DF, 1 abr. 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1164.htm. Acesso em: 01 fev. 2020.

_____. **Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987.** Revoga o Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, dispõe sobre terras públicas, e dá outras providências. Brasília, DF, 24 nov. 1987. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2375.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

_____. **Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 5 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del9760.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

_____. **Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854**. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Rio de Janeiro, RJ, 30 jan. 1854 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

_____. **Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964**. Altera os artigos 5º, 15, 29, 141, 147 e 156 da Constituição Federal. Brasília, DF, 9 nov. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc10-64.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

_____. **Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007**. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia –SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia –FDA; altera a Medida Provisória no2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar no67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp124.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

_____. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, RJ, 18 set. 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

_____. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ, 1 jan. 1916. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3071.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

_____. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF, 11 jan. 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869impressao.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 10 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 556721/DF**. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Segunda Turma. Julgado em: 15 set. 2005. DJe de 03 out. 2005. Disponível em: https://scon.stj.jus.br. Acesso em: 07 ago. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 808708/DF**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em: 18 ago. 2009. DJe de 04 maio 2011. Disponível em: https://scon.stj.jus.br. Acesso em: 07 ago. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1310458 DF**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em: 11 abr. 2013. DJe de 09 mai. 2013. Disponível em: https://scon.stj.jus.br. Acesso em: 07 ago. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.484.304 - DF**. Relator: Ministro Moura Ribeiro. Terceira Turma. Julgado em: 10 mar. 2016. DJe de 15 mar. 2016a. Disponível em: https://scon.stj.jus.br. Acesso em: 07 dez. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.296.964 - DF**. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Quarta Turma. Julgado em: 18 out. 2016. DJe de 07 dez. 2016b. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/. Acesso em: 07 ago. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmulas anotadas**. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27619%27).sub.#TIT1TEMA0. Acesso em: 15 jul. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 619**. Corte Especial. Data de Julgamento: 24 out. 2018. DJe de 30 out. 2018b. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27619%27).sub. Acesso em: 15 jul. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25 ed. rev. ampl. atual. até a Lei nº 12.587, de 3-1-2012. São Paulo: Atlas, 2012, p. 1131.

FORTINI, Cristiana. A função social dos bens públicos e o mito da imprescritibilidade**. RDM – Revista de Direito Municipal,** Belo Horizonte, ano 5, nº 12, p. 113-122, 2004.

FREITAS, Augusto Teixeira de. **Consolidação das leis civis**. Brasília: Senado Federal. 2003.

GARCIA, Paulo. **Terras Devolutas - Defesa possessória. Usucapião – Registro Torrens – Ação Discriminatória**. Belo Horizonte: Oscar Nicolai, 1958.

GRANDE JUNIOR, Claudio. **Usucapião de terras públicas e devolutas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 19

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky; PINTO, Jax Nildo Aragão. A questão fundiária na Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 77-98, ago. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 jun. 2019.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Sérgio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre, 2003, p. 70.

MATTOS NETO, Antonio José de. **A Questão Agrária No Brasil**: Aspecto Sociojurídico. 2006. Disponível em: http://www.abda.com.br/texto/antoniojmneto.pdf. Acesso em: 19 ago.2016.

PEREIRA, José Edgard Penna Amorim. **Perfis constitucionais das terras devolutas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

PORTO, Costa. **Estudo sobre o Regime Sesmarial**. Recife: Imprensa Universitária. 1965.

ROCHA, Ibraim *et al*. **Manual de Direito Agrário Constitucional**: lições de direito agroambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ROCHA, Silvio Luis Ferreira da. **Função Social da Propriedade Pública.** São Paulo: Malheiros, 2005.

RODRIGUEZ, José Rodrigo (Coord.) *et al*. Registros Públicos e Recuperação de Terras Públicas. **Série Repensando o Direito**. N. 48. Brasília: Ministério da Justiça, 2013. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/volume_481.pdf Acesso em: 10 fev. 2020.

SILVA, Eymmy Gabrielly Rodrigues da; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; MESQUITA, Valena Jacob Chaves. Estrutura fundiária do Brasil: reflexos na ocupação da fronteira agrícola e na utilização de mão de obra da Amazônia Legal. In: BASTOS, Elísio Augusto Velloso; FONSECA, Luciana Costa da; CICHOVSKI, Patrícia Blagitz (coord.). **Direitos Humanos na Amazônia**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 160-161.

SILVA, Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva. **Terras devolutas do pós-1988**: repercussões da jurisprudência dos Tribunais Superiores Brasileiros na estrutura fundiária da Amazônia Legal. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Direito, Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará. Belém, 2018.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito**. 1 ed (1998). 8 reimp. Curitiba: Juruá, 2012.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil.** Volume Único. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 997.

TRECCANI, Girolamo Domenico; MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; PINHEIRO, Maria Sebastiana Barbosa. Consolidação de dados fundiários: um caminho para a gestão fundiária na Amazônia Legal. In: **III Seminário Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico**. UNICAMP, Instituto de Economia, 2017. Disponível em: http://governancadeterras.com.br/2017/wp-content/uploads/2018/01/TRECCANI-Girolamo_CONSOLIDA%C3%87%C3%83O-DE-DADOS-FUNDI%C3%81RIOS_UFPA.pdf. Acesso em 18 jul. 2019. p. 1.

TRECCANI, Girolamo Domenico. Pará, do caos fundiário à terra de direitos. In: ITERPA. **Relatório de Gestão 2010 e Análise do Período 2007 – 2010**. Belém, 2010, p. 47.

TRECCANI, Girolamo. **Violência e grilagem**: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA: ITERPA, 2001.