Stanley Costa
Thiago Bittar

MANUAL DE DIREITO AGRÁRIO

6ª edição

Revista, atualizada e ampliada

2026

EDITORA JusPODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

CAPÍTULO 6

BENS PÚBLICOS

RECADO

Caro(a) leitor (a),

O estudo dos bens públicos merece o devido destaque em nosso manual, especialmente porque pode ser cobrado noutras matérias além do Direito Agrário (ex.: Administrativo e Civil). Em nosso contexto, especialmente devemos lembrar que os bens públicos não são passíveis de usucapião, todavia, um dos princípios básicos do Direito Agrário é o da despublicização, de tal modo que, a própria Constituição Federal determina que os imóveis rurais públicos devem ser compatibilizados com as políticas de reforma agrária e regularização fundiária. Desse modo, neste capítulo você deverá ter bastante atenção aos institutos da discriminação de terras devolutas e da legitimação de posse agrária.

Boa leitura!

1. CONCEITO E ESPÉCIES DE BENS PÚBLICOS

Neste capítulo estudaremos sobre os bens públicos, relembrando conceitos, espécies, regime jurídico, afetação e desafetação, para então tratarmos de forma detida sobre um bem público específico denominado "*terra devoluta*", bem como o procedimento de discriminação dessas terras e os institutos de regularização fundiária.

De acordo com o Direito Civil, considera-se bem público aquele cujo direito real de propriedade é titularizado por uma pessoa jurídico de direito público. Nos termos do artigo 98 do Código Civil, são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

É interessante ressaltar a diferença entre duas expressões comumente utilizadas, quais sejam **domínio público** e **domínio eminente**. O termo domínio público é utilizado para designar o poder que o Estado exerce sobre o seu próprio patrimônio, enquanto, considerando as diversas restrições impostas aos particulares em razão do princípio da supremacia do interesse público, a expressão domínio eminente relaciona-se ao exercício das prerrogativas que o Estado tem para intervir na propriedade privada.

Retornando aos bens públicos, quanto à destinação, eles são classificados pela lei em três espécies: **(i)** bem público de uso comum; **(ii)** bem público de uso especial; **(iii)** bem público dominical.

Os **bens de uso comum** são aqueles que se destinam à utilização geral da sociedade. Federais, estaduais ou municipais, tais bens servem para atender as necessidades da coletividade, por isso podem ser utilizados por todos da sociedade, sem prévia autorização estatal. São bens de uso comum as praças, ruas, logradouros, estradas, rios, praias e mares, além do meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225).

Bens de uso especial, são aqueles destinados a uma finalidade específica, aqueles que servem para a execução de serviços administrativos e públicos em geral. São bens utilizados pela própria Administração para que possa prestar serviços à coletividade, assim, são de uso especial os prédios públicos, escolas, hospitais, delegacias, fóruns, sedes de autarquias etc.

Por último, os **bens públicos dominicais** são definidos de forma residual, como aqueles que não estão afetados a nenhuma finalidade pública específica e não são de utilização geral dos indivíduos. Assim sendo, tais bens constituem patrimônio disponível da União, Estados e Municípios, por exemplo, as terras devolutas, prédios públicos desativáveis, terrenos da marinha, estradas de ferros, jazidas minerais etc. De acordo com as lições de Flávio Tartuce, os bens públicos de uso comum e de uso especial são bens do "domínio *público* do Estado", enquanto os bens dominicais são bens do "domínio *privado* do Estado" (TARTUCE, 2019).

Depois de identificarmos as espécies de bens públicos, importa-nos ressaltar que, em regra, eles são **(i)** inalienáveis; **(ii)** impenhoráveis; e **(iii)** imprescritíveis. Diz-se 'em regra', pois os bens dominicais, por não serem afetados a uma finalidade pública específica, podem ser alienados desde que respeitados os parâmetros legais. Quanto aos bens públicos de uso comum e de uso especial, para serem alienados precisam passar pela *desafetação,* que nada mais é do que a mudança de destinação do bem. Pela desafetação, bens de uso comum do povo ou de uso especial são incluídos na categoria de bens dominicais, o que possibilita a alienação nos termos do que dispõe o Direito Administrativo.

Independentemente da espécie, os bens públicos não estão sujeitos à usucapião (CC, Art. 102 e CF/88, Arts. 183, §3º, e 191, parágrafo único). Existem teses

sobre a possibilidade de usucapião de bens públicos dominicais, não obstante, ainda prevalece nas cortes superiores o entendimento de que mesmo os dominicais não estão sujeitos à prescrição aquisitiva.

Conforme o conteúdo da súmula 340 do STF, *"desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião"*. Mais recentemente, o STJ publicou a súmula 619, através da qual dispôs o seguinte: *"a ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias"*. Se o bem público indevidamente ocupado não enseja posse, consequentemente não há que se falar em usucapião.

> **CC, Art. 98.** São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.
>
> **CC, Art. 99.** São bens públicos:
>
> **I –** os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
>
> **II –** os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
>
> **III –** os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.
>
> **Parágrafo único.** Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.
>
> **CC, Art. 100.** Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.
>
> **CC, Art. 101.** Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.
>
> **CC, Art. 102.** Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Por fim, os artigos 20 e 26 da Constituição Federam apresentam, respectivamente, os bens públicos da União e dos Estados membros.

> **CF, Art. 20.** São bens da União:
>
> **I –** os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
>
> **II –** as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

> **III –** os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;
>
> **IV –** as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;
>
> **V –** os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
>
> **VI –** o mar territorial;
>
> **VII –** os terrenos de marinha e seus acrescidos;
>
> **VIII –** os potenciais de energia hidráulica;
>
> **IX –** os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
>
> **X –** as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;
>
> **XI –** as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.
>
> **CF, Art. 26.** Incluem-se entre os bens dos Estados:
>
> **I –** as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;
>
> **II –** as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;
>
> **III –** as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;
>
> **IV –** as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

2. TERRAS DEVOLUTAS

Existem vários conceitos de terras devolutas espalhados pela doutrina e legislação pátria. O primeiro foi apresentado pela Lei Federal nº 601/1850 ("Lei de Terras"), através do artigo 3º, que define terras devolutas da seguinte maneira:

> **Lei de Terras, 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 legitimo, nem forem 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.
>
> **§ 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.

Como se pode notar, a definição apresentada na Lei de Terras, até hoje em vigor, é residual, ou seja, por exclusão, levando-nos a considerar como terras devolutas as **terras vagas**, que **não são de propriedade particular**, mas que também **não são aplicadas, utilizadas ou ocupadas pelo Poder Público**.

Também apresentando uma definição por exclusão, o Decreto-lei nº 9.760/46 dispõe da seguinte maneira: *"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"* (art. 5º).

Apesar da situação fática de desocupação, muito cuidado, não podemos de forma alguma dizer que se tratam de *"terras sem dono"*. Conforme identificamos anteriormente, as terras devolutas têm natureza de **bens públicos dominicais**, portanto, o domínio é direcionado para o patrimônio da União (CF, art. 20, II) ou dos Estados (CF, art. 26, IV).

É interessante ressaltar que, até a Constituição de 1891, as terras devolutas existentes eram consideradas todas da União. A partir desse momento, as terras devolutas foram transferidas aos Estados membros, ficando com a União apenas a propriedade daquelas destinadas à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares, estradas de ferro e os terrenos da marinha.

A atual Constituição Federal enuncia como bens da União as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei (CF, art. 20, II). As demais são consideradas terras devolutas dos Estados (CF, art. 26, IV).

> **CF, 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;
>
> **CF, Art. 26.** Incluem-se entre os bens dos Estados:
>
> **IV –** as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem papel crucial na delimitação da titularidade e do regime jurídico das terras devolutas. Nesse sentido, a Súmula 477 do STF pacificou o entendimento de que *"as concessões de terras devolutas situadas na faixa de fronteira, feitas pelos Estados, autorizam, apenas, o uso, permanecendo o domínio com a União, ainda que se mantenha inerte ou tolerante, em relação aos possuidores"*.

Em julgados mais recentes (Ação Cível Originária – ACO – 158/SP), a Corte reafirmou a regra geral de que as terras devolutas pertencem aos Estados-membros, reiterando que a titularidade da União é excepcional e restrita às hipóteses constitucionais, ou seja, aquelas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental.

O STF também consolidou a distinção fundamental entre terras devolutas e terras indígenas (ACO 362/MT). As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são bens da União por expressa determinação constitucional (CF, art. 20, XI) e, portanto, não podem ser consideradas terras devolutas de domínio do Estado-membro.

TERRAS DEVOLUTAS DA UNIÃO

Aquelas com função estratégica: **(i) segurança** (indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares; **(ii) desenvolvimento** (vias federais de comunicação); **(iii) preservação ambiental.**

Buscando entre os diversos doutrinadores agraristas, encontramos os seguintes conceitos. De acordo com MESSIAS JUNQUEIRA (1976, p. 107): *"devolutas são aquelas terras que não verteram para o domínio privado, deste excluído, evidentemente, o que estiver aplicado a qualquer uso público"*. CRETELLA JÚNIOR (1989, p. 1214), assim conceitua terras devolutas: *"(...) toda terra que, por qualquer título, não se achasse aplicada a nenhum uso público, por um lado, e, por outro, ainda não se tivesse integrado, por qualquer título, no domínio privado"*. ALTIR DE SOUZA MAIA (1982, p. 21): *"Terras devolutas são aquelas que não estão aplicadas a qualquer uso público federal, estadual ou municipal, ou que não estejam incorporadas ao domínio privado". MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (1998, p. 478): "(...) 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"*.

O ponto comum entre todos os conceitos acima é a identificação residual das terras devolutas, como bens que não estão sob o domínio particular e, também, não estão afetados a qualquer uso público. Enfim, insistimos em dizer, para que fique gravado de modo definitivo, que as terras devolutas

possuem natureza jurídica de bens públicos dominicais, podendo, por isso, serem alienadas (patrimônio disponível).

Nesse sentido, o artigo 13 da Constituição Federal, privilegiando o princípio agrário da **privatização das terras públicas**, dispõe que "*as terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos da reforma agrária". No mesmo sentido, o artigo 188, "a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária".* Complementarmente, o legislador constituinte determina que *"são indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais*" (CF, art. 225, §5º).

DESTINAÇÃO DAS TERRAS DEVOLUTAS	
REGRA	Destinação compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.
EXCEÇÃO	São indisponíveis as terras devolutas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

Existe profunda discussão doutrinária sobre a abrangência do conceito de terras devolutas, notadamente se alcançaria as terras sem dono (que não pertencem a particular ou pessoa jurídica de direito público), ou se essas devem ser consideradas como *res nullius*, assim passíveis de usucapião.

De acordo com Pontes de Miranda, "a concepção de que ao Príncipe toca o que, no território, não pertence a outrem, particular ou entidade de direito público, é concepção superada. As terras ou são particulares, ou do Estado, ou *nullius*. (...) quanto às terras que a ninguém pertencem e sobre as quais ninguém tem poder, o Estado, como qualquer outra pessoa física ou jurídica, delas pode tomar posse". (Tratado de Direito Privado, op. cit., vol. XII, p. 445).

A despeito de todo debate, como já verificamos, fato é que o STJ tem entendido que a simples falta de registro não faz presunção de que o bem é público, que se inclui no rol das terras devolutas, cabendo ao Estado provar a titularidade do bem, como óbice ao reconhecimento da prescrição aquisitiva. Nesse sentido, o processo discriminatório (judicial ou administrativo) é uma forma de o Estado provar que o imóvel é terra devoluta. Vejamos:

> **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. **(STJ – REsp 964.223 – (2007/0145963-0) – Rel. Min. Luís Felipe Salomão – DJe 04.11.2011 – p. 752)**
>
> **CIVIL. USUCAPIÃO. ALEGAÇÃO, PELO ESTADO, DE QUE O IMÓVEL CONSTITUI TERRA DEVOLUTA.** A ausência de transcrição no Ofício Imobiliário não induz a presunção de que o imóvel se inclui no rol das terras devolutas; o Estado deve provar essa alegação. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial não conhecido. **(STJ, 3ª Turma, REsp 113255, Relator Ministro Ari Pargendler, DJ 08/05/2000)**
>
> **PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DISCRIMINATÓRIA (...)** 5. A Ação Discriminatória é procedimento judicial adequado para que o Estado comprove que as terras são devolutas, distinguindo-as das particulares. As provas a serem produzidas referem-se a eventual domínio privado na área, nos termos do art. 4° da Lei 6.383/1976 **(STJ, REsp 847.397-SP, rel. Min. Herman Benjamin, j. 12.02.2008).**
>
> **PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DISCRIMINATÓRIA. TERRAS DEVOLUTAS DO ESTADO DO PIAUÍ (...)** 6. A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o EREsp 617.428/SP (DJe 17/06/2014), firmou entendimento de, "se as terras devolutas são definidas pelo critério de exclusão, cabe ao Estado na ação discriminatória demonstrar que a terra não se encontra no domínio particular, podendo fazê-lo por meio de certidão cartorária" ou outros meios em direito permitidos (es vi dos arts. 333, I, e 390 do CPC/1973). (**AREsp 888.195/PI, rel. Min. Gurgel de Faria, j. 18.02.2020**).

Colacionamos abaixo um julgado muito interessante do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, acerca do ônus que cabe ao Estado de fazer prova, por meio de ação discriminatória, da terra devoluta:

> "AÇÃO DISCRIMINATÓRIA. TERRAS DEVOLUTAS. CONCEITUAÇÃO. NÃO SÃO DEVOLUTAS AS TERRAS OCUPADAS E PRODUTIVAS E LEGITIMADAS ANTES DA LEI 601/1850 – A FALTA DE REGISTRO IMOBILIÁRIO NÃO TORNAM DEVOLUTAS, IPSO FACTO, ESSAS TERRAS – COMPETE AO ESTADO COMPROVAR QUE NA AÇÃO DISCRIMINATÓRIA DE QUE AS TERRAS, TIDAS COMO DEVOLUTAS NÃO FORAM LEGITIMADAS. – SE INEXISTENTE A PROVA DA ILEGITIMIDADE DA OCUPAÇÃO DAS TERRAS, O PEDIDO É IMPROCEDENTE – APELAÇÃO PREJUDICIADA. – SENTENÇA CONFIRMADA. (...) 4 – Na ação discriminatória a prova de que a terra é devoluta exige que o Estado comprove não apenas a falta de registro, mas que a terra não foi legitimada, por legitimação da posse, na forma da lei. 5 – A presunção de que as terras não registradas são devolutas, de propriedade do estado, é relativa, porque antes do código civil existia outra forma de aquisição do domínio pela ocupação efetiva,

> como os casos dos sesmeiros legítimos, ou daqueles que tiveram seus títulos revalidados (após a lei 601) ou legitimados. 6 – Tendo em vista que o Estado autor não logrou êxito em comprovar que as terras ocupadas pelos requeridos são devolutas o pedido inicial é improcedente. 7 – Apelação prejudicada. 8 – Sentença confirmada. (TJMT, ApCiv 1.0710.02.001802-8/001, 8ª Câm. Civ., j. 5.7.2007, rel. Des. Fernando Bráulio)

3. DISCRIMINAÇÃO DAS TERRAS DEVOLUTAS

Um dos maiores problemas práticos quando se fala em terras devolutas, sem dúvidas, diz respeito à identificação precisa de quais terras são particulares (não devolutas) e quais são públicas (devolutas), o que é tarefa árdua em um país com dimensão continental e predominância de imóveis rurais não regularizados, como acontece no Brasil.

Por esse motivo, a lei de terras já previa o processo de discriminação das terras devolutas (art. 10), atualmente regulamentado pela Lei nº 6.383/1976, que enuncia dois procedimentos: administrativo e judicial.

Como a própria nomenclatura sugere, o processo de discriminação serve para fazer a identificação das terras devolutas, estremando o domínio público do particular, para posteriormente, seguindo a recomendação constitucional (art. 188), regularizar a posse daqueles que no local desenvolvam cultura efetiva e tenham morada habitual.

De acordo com Rafael Costa Freiria e Taisa Cintra Dosso (2018, p. 51), *"pode-se conceituar o processo discriminatório como medida de competência do Poder Público de promover a identificação e a separação das terras devolutas, das terras de propriedade particular"*.

Nesse sentido é o reconhecimento do Superior Tribunal de Justiça, vejamos:

> **PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DISCRIMINATÓRIA. TERRAS DEVOLUTAS DO ESTADO DO PIAUÍ (...)** 4. A ação discriminatória é o procedimento judicial adequado para separar as terras devolutas das particulares e também se presta ao cancelamento dos títulos de domínio, não havendo necessidade da propositura de ação exclusiva para a regularidade ou nulidade dos registros imobiliários (ex vi do art. 27, c/c o art. 13 da Lei n. 6.383/1976 e arts. 214, 249 e 250 da Lei n. 6.015/1973). (AREsp 888.195/PI, rel. Min. Gurgel de Faria, j. 18.02.2020).

O INCRA é o órgão responsável pela discriminação das terras devolutas da União, como sua representante, tendo autoridade para reconhecer as posses legítimas manifestadas através de cultura efetiva e morada habitual, assim tipifica o artigo 11 do Estatuto da Terra e o artigo 2º da Lei 6.383/1976.

De forma objetiva, com base nesta última lei, o processo discriminatório **ADMINISTRATIVO** seguirá o seguinte procedimento, dividido em três fases: (i) instauração; (ii) instrução; (iii) conclusão. No procedimento administrativo os particulares não pagarão custas, salvo para serviços de demarcação e diligências de seu exclusivo interesse (art. 17):

3.1. Fase de instauração

a. O processo será instaurado por **comissão especial**, criada pelo presidente do INCRA e constituída de três membros, um **bacharel em direito** do Serviço Jurídico do INCRA (que presidirá a comissão), um **engenheiro agrônomo** (membro) e um outro funcionário que exercerá as funções de **secretário** (art. 2º).

3.2. Fase de instrução

a. O processo será instruído com **memorial descritivo** da área que se pretende discriminar (art. 3º).

b. O presidente determinará que todos os **oficiais de registros de imóveis** da respectiva subscrição sejam **comunicados** sobre a instauração do processo discriminatório administrativo (art. 15).

c. O presidente **convocará todos os interessados**, por edital, para, no prazo de 60 dias, apresentar seus títulos, documentos, informações de interesse e, se for o caso, testemunhas (art. 4º).

d. Constituído o processo, deverá ser realizada, desde logo, obrigatoriamente, a **vistoria** para identificação dos imóveis e, se forem necessárias, outras diligências (art. 6º).

3.3. Fase de conclusão

a. Encerrado o prazo do edital de convocação, o presidente da Comissão Especial deverá pronunciar-se sobre as alegações apresentadas e documentos juntados, mandando **lavrar os respectivos termos** (art. 7º).

   i. Verificada a legitimidade dos títulos, será lavrado termo legal para **reconhecimento da propriedade privada**.

   ii. Reconhecida a **existência de dúvida**, reduzirá a termo as irregularidades, encaminhando-o à Procuradoria do INCRA para a propositura da ação competente.

   iii. Encontrada ocupações, legitimáveis ou não, serão lavrados os respectivos **termos de identificação**, que serão encaminhados ao órgão competente do INCRA, para as providências cabíveis.

b. Serão **notificados**, por ofício, os interessados e seus cônjuges (art. 10).

c. Celebrados os termos cabíveis a cada caso, o presidente da Comissão designará agrimensor para iniciar o **levantamento geodésico e topográfico** das terras objeto de discriminação, a fim de **demarcar as terras devolutas** (art. 11).

d. Concluídos os trabalhos demarcatórios, o presidente da Comissão mandará lavrar termo de **encerramento do processo discriminatório**, do qual constará: i) o **mapa detalhado** da área discriminada; ii) o **rol de terras devolutas** apuradas; iii) a **descrição dos acordos** realizados; iv) a relação das áreas com titulação transcrita no Registro de Imóveis, cujos presumidos proprietários **não atenderam ao edital**; v) o rol de **ocupações legitimáveis**; vi) o rol das **propriedades reconhecidas**; vii) a relação dos imóveis cujos **títulos suscitaram dúvidas** (art. 12).

Encerrado o processo discriminatório administrativo, o INCRA providenciará o **registro**, em nome da União, **das terras devolutas discriminadas**, definidas em lei, como bens da União (art. 13).

Com relação ao processo discriminatório judicial, o INCRA fica investido de poderes de representação da União, para promovê-lo (art. 18). Compete à Justiça Federal processar e julgar o processo discriminatório judicial das terras devolutas da União (art. 19, parágrafo único), o que está de conformidade com a Constituição Federal, uma vez que a parte autora é autarquia federal.

O processo discriminatório **JUDICIAL** será promovido: **(i)** quando o processo discriminatório administrativo for dispensado ou interrompido por presumida ineficácia; **(ii)** contra aqueles que não atenderem ao edital de convocação ou à notificação (arts. 4º e 10); **(iii)** quando, após iniciado o processo discriminatório administrativo, forem alteradas as divisas na área discriminada, ou derrubada a cobertura vegetal ou construídas benfeitorias a qualquer título, sem o assentimento do INCRA (art. 19).

A **petição inicial** será instruída com o **memorial descritivo** da área (art. 20, §1º). Em seguida serão realizadas, por edital, as devidas citações (art. 20, §2º). Com o advento do CPC/2015, o processo seguirá o **procedimento comum**. Da sentença proferida caberá **apelação**, somente no **efeito devolutivo**, facultada, portanto, a execução provisória (art. 21) com realização da correspondente demarcação da área.

O processo discriminatório judicial tem **caráter preferencial e prejudicial** em relação às ações em andamento, referentes a domínio ou posse de imóveis situados, no todo ou em parte, na área discriminada (art. 23).

No processo discriminatório judicial **os vencidos pagarão as custas** a que houverem dado causa e participarão *pro rata* das despesas da demarcação, considerada a extensão da linha ou linhas de confrontação com as áreas públicas (art. 26).

No que couber, o processo discriminatório de terras devolutas da União, previsto na lei 6.383/1976, será aplicado às terras devolutas estaduais, administrativamente por intermédio de órgão estadual específico ou do próprio INCRA (mediante convênio), e judicialmente de conformidade com o que dispuser a Lei de Organização Judiciária local. Figurando como parte autora o Estado ou Município, a Justiça Estadual será competente para o processo discriminatório (art. 20).

4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Entende-se por regularização fundiária a atividade de política agrária executada pelo Estado por meio do processo discriminatório, conforme analisamos acima, e de arrecadação das terras públicas, para formalizar o domínio público e, confirmando a natureza de bens dominicais, providenciar a alienação dessas terras a particulares. Segundo Josué Carvalho, Junior Fideles e Marcela Maciel (2018, p. 131), em sentido mais específico, emprega-se a expressão regularização fundiária para designar os *"atos pelos quais o Estado torna formalmente regular uma ocupação de um imóvel público, mediante a outorga de um título"*.

O referido título garante segurança jurídica ao ocupante do imóvel público, legitimando uma situação até então meramente fática. Com a regularização, então, fica reconhecida oficialmente a posse do indivíduo e o acesso a direitos de *preferência*, de *uso* ou até mesmo *propriedade*.

No artigo 76 da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21) está previsto que a alienação de imóveis públicos demanda licitação e autorização legislativa. Não obstante, o inciso I traz algumas exceções, dentre as quais está identificada, na alínea "h", a alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (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.

4.1. Posse Agrária

No Direito Civil aprendemos, com base no artigo 1.196 do Código Civil, que posse é o exercício aparente de algum dos poderes inerentes à propriedade (uso, gozo, disposição e reivindicação). No direito agrário, entretanto, a posse ganha algumas características próprias.

De acordo com alguns doutrinadores, a posse no direito agrário é o *"elemento fundamental do acesso à terra e legitimador do direito de propriedade"* (ROCHA, 2015, p. 77), é um *"fenômeno real, visível e tangível que abriga interesses sociais e econômicos"* (BENATTI, 2003, p. 73).

Pois bem. Perscrutando as mais variadas leis agraristas do nosso país, é fácil perceber que, nesse contexto, dois são os elementos essenciais à caracterização da posse agrária, a saber: **cultura efetiva** e **morada habitual.**

Esses eram dois dos requisitos para revalidação das sesmarias na Lei de terras; igualmente para a aquisição da propriedade imóvel por *usucapião pro labore*, previstos na Constituição de 1934 (art. 125) e mantidos na Constituição de 1988 (art. 191); ainda, conforme previsão do Estatuto da Terra, cultura efetiva e morada habitual são requisitos indispensáveis à legitimação de posses (art. 11).

Por todo o exposto, BENATTI (2003, p. 73) leciona que no direito agrário brasileiro, a cultura efetiva e a morada habitual aparecem como requisitos para a posse agrária, a fim de possibilitar a aplicação de institutos de legitimação ou regularização de posse.

4.2. Legitimação e Regularização da Posse

A legitimação de posse é um instituto brasileiro que tem por finalidade outorgar ao particular o domínio pleno de uma terra devoluta. L. Lima Stefanini (1978, p. 131) assim a definiu: *"é a exaração de ato administrativo, através do qual o Poder Público reconhece ao particular que trabalhava na terra a sua condição de legitimidade, outorgando, ipso facto, o formal domínio pleno"*. Para Antônio José de Mattos Neto (1988. P. 68), a legitimação de posse é uma *"forma de alienação de terra devoluta"*.

Trata-se, portanto, de um instituto através do qual o Poder Público, que em regra não exerce atividade agrária, cumpre com o princípio da despublicização de suas terras, transferindo-as para particulares que nelas trabalhem e produzam.

A nossa Constituição anterior previa expressamente o instituto da legitimação da posse, no artigo 171, da seguinte forma: *"Art. 171. A lei federal disporá sobre as condições de legitimação de posse e de preferências para aquisição, até cem (100) hectares, de terras públicas por aqueles que as tornem produtivas com seu trabalho e o de sua família."*.

De acordo com o artigo 99 do Estatuto da Terra: *"A transferência do domínio ao posseiro de terras devolutas federais efetivar-se-á no competente processo administrativo de legitimação de posse (...)"*.

Atualmente, o referido instituto está regulado na Lei nº 6.383/1976, onde também estão previstos os procedimentos discriminatórios das terras devolutas da União, conforme analisamos anteriormente.

Benedito Ferreira Marques (2015, p. 89) indaga sobre a possibilidade de obtenção da legitimação de uma posse, por via judicial, à luz do preceito constitucional segundo o qual a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito individual (art. 5º, inc. XXXV, CF/88). O iminente doutrinador chega à conclusão de o acesso do posseiro aos órgãos jurisdicionais, visando à obtenção do título de domínio, só será possível se, preenchidos todos os requisitos estabelecidos na lei (arts. 29 e 31 da Lei nº 6.383/76), o Poder Público negar a pretensão formulada.

Enfim, vamos à análise dos requisitos e procedimentos para a legitimação de posse das terras devolutas, conforme o disposto na citada lei.

Nos termos do artigo 29, fará jus à legitimação da posse o ocupante de terras públicas que preencha os seguintes requisitos:

REQUISITOS DA LEGITIMAÇÃO DE POSSE DE TERRAS DEVOLUTAS
i) Que o ocupante tenha tornado as terras produtivas com o seu trabalho e o de sua família;
ii) Que a área contínua seja de até 100 (cem) hectares;
iii) Que o ocupante não seja proprietário de imóvel rural;
iv) Que seja comprovada a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.

> **Lei nº 6.383/76, 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.

Preenchidos tais requisitos, a legitimação da posse consistirá no fornecimento de uma **LICENÇA DE OCUPAÇÃO** (LO), 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 (art. 29, §1º).

Durante esse tempo de no mínimo 4 (quatro) anos, de posse legitimada pela Licença de Ocupação (LO), a terra será **inegociável e intransferível por ato *inter vivos***. Não sendo alienável a posse, também **não poderá ser penhorada ou arrestada**, pois não se consolidou ainda como patrimônio particular do ocupante (Art. 29, §2º).

> **Lei nº 6.383/76, Art. 29.** § 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.

Apesar de inalienável e impenhorável, durante esse mesmo período, é possível que a **União, por necessidade ou utilidade pública, cancele a Licença de Ocupação** e se imita na posse do imóvel, promovendo a sua desocupação no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

Frisa-se que não se trata de desapropriação, pois o ocupante não é proprietário do bem, logo não fará jus à indenização pela terra. O ocupante tem posse legitimada, por isso, as **benfeitorias existentes serão indenizadas** pela importância fixada através de avaliação pelo INCRA.

Diz ainda o legislador que o portador da Licença de Ocupação, na hipótese narrada, fará jus, se o desejar, à **instalação em outra gleba da União**, assegurada a mencionada indenização e computados os prazos de morada habitual e cultura efetiva da antiga ocupação.

> **Lei nº 6.383/76, 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.

O disposto no artigo 30 é muito importante do ponto de vista prático, pois estabelece que a Licença de Ocupação dará **acesso aos financiamentos** concedidos pelas instituições financeiras integrantes do **Sistema Nacional de Crédito Rural**.

Como o ocupante não é proprietário do bem, as obrigações assumidas serão garantidas pelo INCRA. Assim, ocorrendo **inadimplência** do favorecido, o 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.

> **Lei nº 6.383/76, 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.

Por fim, não podemos nos esquecer do conteúdo do artigo 189 da Constituição Federal, segundo o qual 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.

EFEITOS DA LEGITIMAÇÃO DE POSSE DE TERRAS DEVOLUTAS
Fornecimento de uma Licença de Ocupação, pelo prazo mínimo de mais 4 (quatro) anos.
Durante o prazo de Licença de Ocupação, a terra será inegociável e intransferível por ato *inter vivos,* não podendo, também, ser penhorada ou arrestada.
A Licença de Ocupação dará acesso aos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural (garantido pelo INCRA).
Findo o prazo de Licença de Ocupação, o ocupante terá a preferência para aquisição do lote, pelo valor histórico da terra nua.
A União poderá cancelar a Licença de Ocupação, por necessidade ou utilidade pública. Nesse caso, o ocupante terá direito a indenização das benfeitorias existentes e a ser instalado em outra gleba da União.