

BREVE HISTÓRICO DA QUESTÃO DAS TERRAS DEVOLUTAS NO BRASIL E DOS INSTRUMENTOS LEGAIS DE POSSE SOBRE ESSES BENS

A HISTORICAL NOTE ON THE “TERRAS DEVOLUTAS” IN BRAZIL AND THE LEGAL INSTRUMENTS THAT LEGITIMATE THEIR USE

NEWTON RODRIGUES MIRANDA¹

RESUMO: O presente trabalho parte de uma aproximação histórica do que se refere por “terras devolutas” nos diplomas legais brasileiros. O conceito originado no medievo ibérico ganha proporções relevantes na discussão da questão de terras do Brasil, notadamente a partir da Lei de Terras de 1850. Profundamente correlacionadas ao sistema de colonização das terras brasileiras durante o período português (1500-1822), as terras devolutas (na acepção posterior a 1850) e a disputa por sua posse se relacionam umbilicalmente com os ciclos econômicos agropastoris desenvolvidos no Brasil ao longo de sua história. Do ponto de vista legal, as formas de utilização dessas terras, aliadas à sua formação histórica podem contribuir em mais de um sentido para a discussão sobre a configuração agrária nacional.

PALAVRAS-CHAVE: Terras devolutas; colonização; legitimação de posse; questão de terras.

ABSTRACT: This paper holds an historical approach over the legal Brazilian institution of the “terras devolutas”. The concept was originated in the Iberian Middle ages and gained some evidence on the debates concerning the land distribution in Brazil, mainly after the appearance of the Lands Act (“Lei de Terras”) on 1850. Deeply related to the land colonization system adopted by the Portuguese in Brazil during the colonial period (1500-1822), the “terras devolutas” (as it is understood after 1850) and the dispute by its tenure are also related to the economic agricultural cycles developed over time in Brazil. From a statutory analysis, understanding

1 Bacharel em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Advogado. E-mail: newtovisk@hotmail.com

the instruments of their use and the historical formation of these lands may contribute for further discussions concerning the farmland distribution in Brazil.

KEY-WORDS: Terras Devolutas; colonization; tenure legal protection; farmlands distribution in Brazil.

SUMÁRIO: 1. A origem do termo “terras devolutas” e a primeira configuração agrária do Brasil; 2. A Lei de Terras e a aceção contemporânea das “terras devolutas”; 3. O avanço da ocupação desordenada dos campos e as aspirações provinciais por autonomia para gerir as “terras devolutas”; 4. O tratamento das terras devolutas nas Constituições republicanas seguintes a 1891; 5. Quanto aos instrumentos de manejo de posse sobre as terras devolutas; 6. Terras Devolutas, bens públicos e instrumentos substitutivos da alienação; 7. Conclusões.

I. A origem do termo “terras devolutas” e a primeira configuração agrária do Brasil

A questão das chamadas “terras devolutas” remonta ao início da colonização portuguesa no Brasil e diz respeito diretamente ao modelo de colonização de terras escolhido para a América portuguesa.

Após os primeiros anos de contato com o Novo Mundo, os portugueses tomaram ciência de que os nativos eram muito mais dóceis do que seus equivalentes africanos, e de que a manutenção do sistema de feitorias ao longo da costa brasileira a fim de explorar o pau-brasil se via ameaçado devido à presença de corsários ingleses, franceses e holandeses no litoral².

D. João III tomou então a decisão, em 1534, de iniciar a colonização das terras brasileiras, adotando o sistema de Capitânicas Hereditárias. Visto que o Império Português do Ocidente (Brasil), sobretudo “selvagem”, era muito menos atrativo do que o Império do Oriente (Índia, Málaga e costa africana) que contava com cidades, portos e especiarias de alto valor econômico na Europa³, os nobres portugueses que concordaram em vir ao Brasil não eram a fina-flor da Corte portuguesa, mas em

2 Situação que apenas será melhor manejada com a instalação do Governo-Geral em 1549 na Bahia. Cf. BUENO, Eduardo. *A Coroa, a Cruz e a Espada: Lei, ordem e corrupção no Brasil Colônia*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2006. pp. 23-33.

3 CAMPOS, Raymundo. *História da América*. 2.ed.rev.amp. São Paulo: Ática, 1991. p.27.

verdade fidalgos de segunda ou terceira importância⁴, ou mesmo funcionários da Coroa que sequer chegaram a vir ao Brasil⁵.

Desta nobreza “secundária” surgiram os primeiros capitães-donatários do Brasil. Eram autoridades máximas em suas capitânias, detendo o direito de governo vitalício, hereditário, dispondo ainda de dois instrumentos jurídicos a fim de iniciar a colonização: as Cartas Forais e as Cartas de Doação.

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

Na Europa, o Rei D. Afonso Henriques⁶ (1109-1185) reclamara para si o direito sobre o Condado de Portugal quando da morte de seu pai. Sua mãe Teresa de Leão, no entanto, entendia que o Condado lhe pertencia, pois era seu dote de casamento com D. Henrique de Borgonha (1066-1112, pai de D. Afonso Henriques), que falecera. Cioso de sua popularidade entre a gente simples do Condado e entre os nobres, D. Afonso resolve desafiar a própria mãe na luta pelo poder, vencendo-a em guerra civil e fundando a monarquia portuguesa de modo a legitimar o seu domínio sobre a terra⁷.

A partir daí, ele e seus sucessores⁸ se envolverão numa série de conflitos tanto com os reinos vizinhos de Leão⁹ e de Castela¹⁰, quanto com os reinos mouros ao sul, dos quais vão conquistando terras até chegar ao limite meridional de Portugal, o Algarve. Percebe-se que desde a fundação de Portugal, o legítimo senhor das terras do Reino, a pessoa que adquiria

4 HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. 26.ed. São Paulo: Cia. Das Letras, 1995. p.43.

5 BUENO, A *Coroa, a Cruz e a Espada*, p. 25.

6 Fundador de Portugal, chamado “o Conquistador”.

7 Para um relato poético os feitos de fundação da Monarquia lusa, v. CAMÕES, Canto III, Estrofes 23 a 117 (CAMÕES, Luís Vaz de. *Os Lusíadas*. Porto Alegre: L&PM, 2009. pp.85-109.)

8 Os chamados “reis agricultores”, da dinastia de Borgonha.

9 Reino do qual declarou independência.

10 Que constantemente ameaçava as fronteiras portuguesas com questões de limites e de sucessões senhoriais. Essa situação conflituosa só chegará a um termo relativo com a assinatura do Tratado de Alcanizes em 1297, a partir do qual a configuração das fronteiras portuguesas ganharam contorno próximo ao atual.

a propriedade das terras tomadas aos mouros (ou *reconquistadas*), era o Rei de Portugal.

No entanto, as terras conquistadas aos mouros eram muito maiores do que inicialmente fora o Condado Portucalense. A desorganização da produção agrícola que se seguiu à expulsão dos antigos senhores mouros gerou constantes crises de abastecimento na parte sul do Reino durante o séc. XIV¹¹. Frente a isso, o Rei D. Fernando, provavelmente em 1375, editou a primeira Lei de Sesmarias de Portugal, segundo a qual o detentor de terras que não as cultivasse ou arrendasse perderia o direito de uso para a Coroa, que o transferiria a quem se propusesse a produzir gêneros alimentícios, tendo em vista o interesse coletivo do Reino¹².

A vantagem do uso das sesmarias na colonização era o mínimo dispêndio de dinheiro para a Coroa, atraindo camponeses pobres para o trabalho em troca da posse da terra. Assim procedendo, ao mesmo tempo que se aproveitava economicamente o solo, povoava-se o território do Reino recém-conquistado ou descoberto.

Quando da colonização brasileira, então, a Coroa portuguesa utilizou o sistema de sesmarias que já lhe era familiar, aliado à divisão administrativa do território da Colônia em doações hereditárias. As características do sistema idealizado eram a gratuidade da posse, condicionada ao aproveitamento útil da terra¹³. A transmissão da posse das sesmarias se dava por meio de Cartas de Doação. Uma vez cedida a posse, *caso* houvesse a subutilização das terras, ocorreria a retomada da sesmaria pela Coroa, com a revogação da Carta de Doação: eis aqui primeira acepção de “terra devoluta”, segundo as Ordenações portuguesas.

É preciso notar, contudo, que em Portugal e na ilha da Madeira (onde primeiro se cultivou a cana-de-açúcar, no Império português) havia limitações ao modo como era empregado o sistema. Por exemplo, era dado o prazo de cinco anos ao sesmeiro para que demonstrasse o aproveitamento da terra à Coroa, sob pena de revogação da transmissão de posse. Havia ainda a limitação quanto à extensão do território transmitido e quanto ao limite de sesmarias por pessoa, que originalmente era limitado a apenas uma¹⁴.

11 BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005. p.119.

12 BERCOVICI, *Constituição Econômica e desenvolvimento*, p.119.

13 BERCOVICI, *Constituição Econômica e desenvolvimento*, p.119.

14 BERCOVICI, *Constituição Econômica e desenvolvimento*, p.120.

Ocorre que, no Brasil, a Coroa transplantou esse sistema de colonização para uma realidade territorial absolutamente diversa¹⁵. Várias distorções são relatadas historicamente, de início motivadas pela própria Coroa, que não tinha meios de financiar a vinda de colonos para o Brasil¹⁶ e que, ao contrário de outras Metrôpoles como a Inglaterra pós-Reforma, verificava um grande desinteresse em emigração da Europa da parte da população camponesa.

Desse modo, a fim de atrair mais colonos e de “melhor aproveitar” a presença dos aqui instalados, ocorreram “liberalidades” como a concessão de várias Cartas de Doação a uma mesma pessoa ou a familiares, o que na prática concentrava muitas terras nas mãos de um só colono¹⁷. Havia também a questão da extensão das sesmarias, que frequentemente ultrapassavam os limites trazidos pelas Ordenações Manuelinas, sendo “[...] *concedidas áreas imensas, constituindo verdadeiras donatorias, com doações de 4, 5, 10 e até 20 léguas*”¹⁸.

A esse dado deve-se adicionar a circunstância de que os cultivos que foram estimulados na Colônia não se voltavam primariamente para a empresa de povoamento da terra, mas buscavam, ao contrário, o máximo aproveitamento econômico da lavoura, notadamente a partir de cultivos para exportação (tabaco e cana-de-açúcar). Para esse tipo de projeto agrário, o modelo de ocupação não era o do pequeno agricultor familiar que se fixasse na terra, mas, ao contrário, o do grande senhor de terras que dispusesse de braços suficientes para explorar a monocultura exportadora. Daí o recurso à escravidão ameríndia e negra e a “flexibilização” do modelo sesmeiro original, em terras brasileiras.

Não causa espanto, portanto, que o sistema de sesmarias, inicialmente concebido em Portugal para *evitar* crises de abastecimento no séc. XIV, tenha *fomentado* no Brasil esse exato problema, não obstante a extensão das terras cultivadas e a pequena população da Colônia, uma vez que as terras férteis eram todas destinadas ao cultivo monocultor¹⁹.

15 BERCOVICI, *Constituição Econômica e desenvolvimento*, p.119.

16 A dificuldade do fisco em financiar a colonização será o fator determinante na escolha do sistema de donatarias. Tornando-se iminente a disputa do território brasileiro com corsários estrangeiros e mostrando-se falha a habilidade dos Capitães Donatários em proteger o território, a Coroa portuguesa tomará a dispendiosa escolha, em 1549, de instaurar o Governo-Geral (ver, em números, o que representou o investimento para o Tesouro Real: BUENO, *A Coroa, a Cruz e a Espada*, p. 21.).

17 BERCOVICI, *Constituição Econômica e desenvolvimento*, p.121.

18 BERCOVICI, *Constituição Econômica e desenvolvimento*, p.120.

19 BERCOVICI, *Constituição Econômica e desenvolvimento*, p.125.

Outra consequência não prevista à época foram os desdobramentos que a indiscriminada concessão de Cartas de Doação teria: colonos com grandes sesmarias começaram a revender a posse das terras, ao mesmo tempo que monopolizavam o recebimento de novas sesmarias, subvertendo assim o instituto, legalmente gratuito e destinado a potencializar o acesso à terra a quem se propusesse a aproveitá-la economicamente. Além disso, quando a terra explorada de maneira intensa começava a se exaurir, os colonos abandonavam-na e tomavam mais terras no interior, desta vez sem Cartas de Doação, continuando a expandir a fronteira agropastoril, sobretudo apoiada na criação de gado²⁰, que não demandava, propriamente, o trabalho *na* terra.

Esses sesmeiros, latifundiários, eram comumente os “Homens-Bons” nas Câmaras de Vereança, que influenciavam os Governadores-Gerais ou os Capitães-Donatários a lhes conceder Cartas de Doação, a seu bel prazer, intermediando também as novas doações que se fizessem. Não é difícil concluir que as novas sesmarias só eram concedidas pelo Governador-Geral a quem fosse indicado pelas elites locais, e que territórios empossados à força podiam ser ratificados postumamente com uma concessão arranjada. Assim, a tomada de novas terras foi se tornando mais frequente e espontânea²¹, sendo patente a incapacidade da Coroa de fiscalizar o mundo colonial. A expressão “*Deus está no céu, o Rei está em Portugal, aqui mando eu*”, resume bem a realidade brasileira no período.

Tentativas de reversão do ciclo foram empreendidas sem sucesso pela Coroa. A situação jurídica das terras no Brasil tornou-se caótica. Nem mesmo instituição da obrigação de pagamento de foro anual (1695), ou a limitação da extensão das concessões (1697) surtiram efeito. Igualmente efêmera foi a instituição da obrigação de confirmação da doação pelo Rei (1698)²² num território em que boa parte das doações fora forjada ou seguia irregular²³.

Apenas durante o Ciclo do Ouro, em Minas Gerais, a ocupação do solo se fez de maneira mais regular, sob a responsabilidade da Intendência das Minas, que distribuía as “datas”²⁴, mediante sorteio, entre aque-

20 BERCOVICI, *Constituição Econômica e desenvolvimento*, pp.123-124. Ver, nesse particular, a descrição da formação do Brasil sertanejo, feita por Darcy Ribeiro (RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: A formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia de Bolso, 2006. pp.306-328.).

21 BERCOVICI, *Constituição Econômica e desenvolvimento*, p.125.

22 BERCOVICI, *Constituição Econômica e desenvolvimento*, p.126.

23 BERCOVICI, *Constituição Econômica e desenvolvimento*, p.127.

24 Porção de solo cedido ao colono em região na qual potencialmente poder-se-ia encontrar o ouro. A cessão era

les que se voluntariassem à livre exploração (sistema estabelecido pelo Regimento das Terras Minerais, de 1702). Evidentemente o maior controle da Coroa se fez devido ao interesse econômico na correta fiscalização da produção aurífera e na cobrança dos respectivos impostos, notadamente o quinto e a capitação.

Posteriormente, inaugurado o Império brasileiro, D. Pedro I suspendeu quaisquer concessões de sesmarias até que a Assembleia-Geral Constituinte deliberasse sobre o assunto, o que acabou não ocorrendo²⁵. Na prática, até o advento da Lei de Terras em 1850, “[...] a posse se tornou a única forma de aquisição do domínio, apenas de fato, sobre as terras...”²⁶.

2. A Lei de Terras e a acepção contemporânea das “terras devolutas”

A Lei nº 601/1850 (Lei de Terras) estabeleceu uma espécie de anistia quanto às ocupações irregulares ocorridas até o seu advento: sesmarias ou concessões poderiam ser validadas, desde que demonstrada a posse de terras cultivadas ou sua ocupação útil (art. 4º). De maneira similar, a ocupação primária da terra (quando não se apresentasse o título concedido pela Coroa) podia ser legitimada (art. 5º), anistando assim a posse irregular sobre terras exercida no momento da entrada em vigor da Lei. As demais terras do Império seriam consideradas “terras devolutas”, nos termos do art. 3º:

Art. 3º São terras devolutas:

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

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

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei.

feita em espécie de “leilões públicos”, nos quais o colono com maiores condições de explorar o ouro recebia as melhores porções de terra, enquanto os colonos mais desmunidos recebiam os lotes que não interessassem a outros agentes em melhores condições de explorar a terra em questão.

25 BERCOVICI, *Constituição Econômica e desenvolvimento*, p.127-128.

26 BERCOVICI, *Constituição Econômica e desenvolvimento*, p.129.

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

Excluídas portanto as terras sobre as quais a posse se encontrasse legitimada pela Lei nº 601/1850, o restante das terras brasileiras seria considerada “devoluta”²⁷, de titularidade do Império, e não poderia ser adquirida por outro título que não o da compra. E mesmo sobre as terras concedidas ou com posse legitimada haveria fiscalização sazonal pelas autoridades brasileiras a fim de apurar se continuavam tendo aproveitamento econômico, sob pena de perda da concessão ou sesmaria (art. 7º e 8º)²⁸.

Mesmo vedada a ocupação das “terras devolutas”, sob pena de despejo (art. 2º, tipo de posse ilegal das terras devolutas do Império), alguns juristas, como o Conselheiro Lafayette, entendiam que podia sim ocorrer usucapião dessas terras, desde que não se tratasse de terras afetadas ao domínio público (praças, ruas, etc). Nos Tribunais, a tese foi ora aceita, ora refutada, mas hodiernamente continuou a ocorrer a ocupação desordenada da terra²⁹.

27 Gilberto Bercovici chama atenção para a mudança de acepção do termo: enquanto no sistema de sesmarias, pelas Ordenações Manuêlinas, “terra devoluta” era a sesmaria que retornava à posse da Coroa, pois o poseiro descumprira seus deveres (dar destinação útil à terra), perante a Lei de 1850, “terra devoluta” passou a significar a terra que não tivesse a posse legitimada, sendo de titularidade e posse do Império. (BERCOVICI, *Constituição Econômica e desenvolvimento*, p.131).

Do mesmo modo, destaca Dirley da Cunha Júnior: “O conceito de terras devolutas, todavia, não é uniforme, tendo em vista que a Lei Imperial nº. 601, de 1850, deu uma definição de terras devolutas por exclusão. ‘Comumente, encontramos opiniões - informa PAULO GARCIA - sustentando que devolutas são as terras que retornaram ao patrimônio da Coroa Portuguesa, após a extinção do regime de concessão de capitânicas’. Contudo, afirma o mesmo autor, com razão, “isto, porém, não exprime a realidade, pois: a) nem todas as terras do Brasil-Colônia foram objeto de concessão aos donatários das Capitânicas. Essas capitânicas eram perfeitamente delimitadas e o número delas abrangeu apenas um limitado e restrito pedaço do solo brasileiro; b) por outro lado, muito território o Brasil veio a adquirir, após a cessação do regime das capitânicas. Desta forma, essas novas terras que passaram a integrar a extensão do solo pátrio (inclusive as do território do Acre) não poderiam ser tidas como devolutas, pois que não foram, em época alguma, devolvidas à Coroa Portuguesa’.” (CUNHA JUNIOR, Dirley. *Terras devolutas nas constituições republicanas. Revista Jurídica dos formandos em direito da UFBA*, Salvador, s/e., v.IV, p. 267, 1998).

28 Com a Lei de Terras, impedia-se a uma só vez o acesso à terra por parte dos colonos que chegavam ao Brasil (que sem opções de viverem da pequena lavoura familiar teriam de fornecer sua mão de obra aos cafeicultores), o acesso à terra por parte de escravos libertos e a manutenção do status quo em relação aos grandes latifundiários, que poderiam arcar com os custos de novas aquisições (por compra), mantendo ao mesmo tempo suas posses atuais (se produtivas). De todo modo, num Império extremamente vasto e rural, só não teria reconhecida a posse útil quem não tivesse poder econômico algum, pois o latifundiário de terras improdutivas sempre poderia subornar fiscais ou afugentá-los com “jagunços” seus.

29 BERCOVICI, *Constituição Econômica e desenvolvimento*, p.132.

Tem-se, portanto, que a partir de 1850, a expressão “terras devolutas” passou a designar não mais as sesmarias improdutivas retomadas pela Coroa (como nas Ordenações portuguesas), mas todas as terras do país que não tivessem título de domínio ou de uso reconhecido pelo Estado. Ao lado da mudança conceitual adveio a primeira grande “anistia de ocupação de terras” da história brasileira – o que, contudo, não amainou as tensões existentes na fronteira agrícola.

3. O avanço da ocupação desordenada dos campos e as aspirações provinciais por autonomia para gerir as “terras devolutas”

Se durante os primeiros séculos de colonização a ocupação desordenada da terra se ligou ao cultivo do tabaco, do açúcar e à criação do gado, em fins do século XIX, essas atividades se encontravam em declínio, mas outra emergia. O café produzido no Vale do Parnaíba, no sul mineiro e no oeste paulista representou a pujança econômica de uma região que durante o período colonial era incrivelmente miserável³⁰, em contraste com a opulência do nordeste açucareiro dos sécs. XVI e XVII. Devido ao menor interesse econômico da região, tratava-se de terras praticamente intocadas, que então se fizeram reclamadas para a produção cafeeira.

Esse ressurgimento econômico baseado integralmente numa cultura agrícola foi o grande responsável pela inefetividade da Lei de Terras no tocante aos “Barões do Café”. O oeste paulista foi indiscriminadamente ocupado e explorado³¹, e as províncias faziam pressão sobre o governo imperial no sentido de que lhes fosse concedida a autonomia para legislar em matéria de terras³², desse modo possibilitando a ratificação dessas ocupações pelas elites cafeeiras³³.

Com o advento da Lei Áurea, as províncias e suas elites perderam seu último interesse na manutenção do Império, marcadamente escravagista. O subsequente advento da República catalisou a institucionalização

30 O chamado “Brasil Caipira” dos bandeirantes paulistas, relegados à própria sorte desde a longínqua São Vicente das donatorias, cuja distância em relação à Metrópole medrou todos os plantios monocultores. Trata-se da região embrionária das bandeiras que percorriam o sertão brasileiro, à falta de melhor atividade na capitania pátria. Cf. RIBEIRO, *O povo brasileiro*, pp.329-368.

31 De maneira extensiva, com terras logo arruinadas, conforme retratado em *Urupês* de Monteiro Lobato.

32 Nesse sentido, já em 1848 (Lei nº 514) e em 1858 (Lei nº 3.396), o Império transferira algumas porções de terras devolutas às províncias para fins de colonização.

33 BERCOVICI, *Constituição Econômica e desenvolvimento*, p.133.

legal-constitucional das aspirações provinciais por terras. Não por acaso, no texto constitucional de 1891, tendências descentralizadoras venceram, com os Estados ganhando ampla autonomia para deliberar sobre as “terras devolutas” que lhes foram transmitidas pelo art. 64 da Constituição da República de 1891:

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

Tendo recebido o domínio dessas terras, cumpriu aos Estados legislar sobre o modo de aquisição, ocupação e legitimação da posse e propriedade de tais áreas. Em suma, estava dentro de sua autonomia deliberar sobre o uso de tais bens públicos. A tendência legislativa adotada é traduzida por Bercovici:

Os estados, ao legislarem sobre terras, mantiveram os princípios da Lei de 1850. Entretanto, inverteram um de seus objetivos básicos, que era o de evitar o apossamento desenfreado das terras públicas. Os Estados tinham em vista a transformação de posseiros em proprietários. Adaptou-se então, em todos os Estados, a Lei de 1850 aos interesses dos grandes posseiros. Os prazos para legitimação foram dilatados, e as terras públicas continuaram a ser invadidas e ocupadas por particulares, sem que o Estado pudesse ou quisesse interferir. A estadualização das terras devolutas aumentou em muito a margem de manobra e o poder de pressão dos latifundiários locais, também conhecidos por “coronéis”.³⁴

[...] Os coronéis, assim, tiveram papel de destaque no processo de apropriação privada das terras públicas, feito com a conveniência das autoridades estaduais. A legislação estadual (especialmente em São Paulo) favorecia os grandes posseiros, obrigando o Estado a registrar suas terras como se fosse um proprietário comum e facilitando a ocupação dos grandes posseiros com exigências fáceis de serem contornadas por eles. A condição para o posseiro virar proprietário – qual seja, a de manter-se por longo tempo sobre as terras – só era obtida pelos grandes posseiros. Afinal, eles eram os únicos com condições de se manterem sem serem expulsos, antes expulsando os outros, pois, além do poder armado de jagunços e capangas, eram bem-relacionados com as autoridades estaduais. A convivência política com os grandes posseiros obviamente prejudicou os pequenos posseiros, que frequentemente eram expulsos para dar lugar à expansão

34 BERCOVICI, *Constituição Econômica e desenvolvimento*, p.134.

do latifúndio. Esta é a causa profunda, embora não única, de episódios como Canudos, Contestado e o cangaço.³⁵

4. O tratamento das terras devolutas nas Constituições republicanas seguintes a 1891

A Constituição de 1934 manteve a estadualização das terras devolutas³⁶ em seu art. 21, mantendo no domínio da União aquelas áreas que lhe pertenciam durante a República Velha, por obra do art. 64 da Constituição de 1891. Do mesmo modo procedeu a Constituição de 1937 em seus arts. 36 e 37. Como exemplo de legislação federal tratando do uso dessas terras por particulares, registre-se o Decreto-Lei nº 1.164/39, que trazia algumas hipóteses de concessão de posse de terras devolutas da União. Esse Decreto-Lei só foi revogado em 1955, com a Lei nº 2.597, em seu art. 21.

Com a Constituição de 1946 não foi modificada a matéria do domínio das terras devolutas (art. 34, II). Sob a égide da nova Constituição foi editado o Decreto-Lei nº 9.760/46, regulamentando o dispositivo constitucional ao esclarecer o que seria “[...] *a porção de terras devolutas indispensável à defesa das fronteiras, às fortificações, construções militares e estradas de ferro.*” (art. 34, II, CEUB/46). Trouxe em si o procedimento administrativo envolvendo a demarcação das terras devolutas da União (Terras da Marinha e Terras Interiores). Posteriormente, em 1956, foi editada a Lei nº 3.081, regulamentou o procedimento judicial para a discriminação de terras públicas.

Em 1964 ocorreu a edição do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504), que tocou no conceito de Terras Devolutas, dentro do gênero “Terras Públicas”. Veja-se:

CAPÍTULO III

Das Terras Públicas e Particulares

SEÇÃO I

Das Terras Públicas

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

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

35 BERCOVICI, *Constituição Econômica e desenvolvimento*, p.138.

36 CUNHA JUNIOR, *Terras devolutas nas constituições republicanas*, p. 270.

II - as reservadas pelo Poder Público para serviços ou obras de qualquer natureza, ressalvadas as pertinentes à segurança nacional, desde que o órgão competente considere sua utilização econômica compatível com a atividade principal, sob a forma de exploração agrícola;

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

[...]

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

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

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

[...]

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

O art. 99 da Lei traz a possibilidade de legitimação da posse de terras ocupadas utilmente³⁷. Outro ponto digno de nota é o art. 9º, que diferencia, dentre as terras de propriedade da União (terras públicas), aquelas sem destinação específica, as reservadas a obras ou serviços, e as chamadas terras devolutas. É importante, nesse momento, distinguir os conceitos:

Isoladamente tomada, a expressão terras públicas é gênero. É o que se pode chamar de terras públicas lato sensu. Nesse sentido amplo, são terras públicas todas aquelas pertencentes ao poder público, ou seja, são bens pú-

37 Trouxe também o usucapião *pro labore* em seu art. 98, que fica, porém, sem aplicação na atualidade em vista do disposto no art. 191, par. ún., da CRFB/88.

blicos determinados ou determináveis que integram o patrimônio público, incluindo-se, aí, as terras devolutas. Assim, as terras devolutas são espécie de terras públicas lato sensu. A outra espécie são as terras públicas stricto sensu. Temos, pois, duas espécies de terras públicas lato sensu (gênero): as terras devolutas e as terras públicas stricto sensu. Esse é o sentido, pois, empregado no art. 188 da CF de 1988, ao mencionar que “A destinação de terras públicas e devolutas...”. Entenda-se, aí, terras públicas stricto sensu. E terras públicas stricto sensu, são aqueles bens determinados que integram o patrimônio público como bem de uso especial ou patrimonial. Assim, v. g., é terra pública stricto sensu uma fazenda de propriedade da administração pública, que esta utiliza para fins de pesquisa. De notar-se, pois, que a noção de bens determinados e determináveis é fundamental para compreensão do que sejam terras devolutas. Tanto que as terras devolutas passam a ser terras públicas stricto sensu depois de discriminadas, vez que passam a ser bens determinados. Logo, não fosse a existência de terras devolutas, desnecessária seria a distinção entre terras públicas lato sensu e stricto sensu. Teríamos, apenas, terras públicas, como sói acontecer em quase todos os países.³⁸

Ainda com relação ao disposto na Lei nº 4.504/64, é interessante destacar que 18 anos após a edição do Decreto-Lei nº 9.760/46, e mais de 70 anos após a estadualização das chamadas terras devolutas (em 1891), não ocorrera no Brasil a discriminação dessas terras, ou seja, a correta repartição entre União e Estados das áreas referidas pelas Constituições do período.

Contudo, de vista da divisão operada pelo art. 9º da Lei nº 4.504, conclui-se que dentro do gênero “terras públicas”, há aquelas que já foram discriminadas e reconhecidas como de domínio da União (inc. I), há as efetivamente empregadas em algum serviço ou obra, obviamente discriminadas (inc. II), e finalmente há *o restante*, terras sobre as quais não há posse ou domínio legítimo de ninguém, a não ser da República e que após serem atribuídas aos Estados pelo art. 64 da Constituição de 1891, e sucessivos tratamentos constitucionais, foram repartidas entre União e Estados antes por sua função e potencialidade do que efetivamente por demarcação geográfica precisa. São essas as terras devolutas, num sentido ainda mais atual do termo: “Terras devolutas são áreas que, integrando o patrimônio das pessoas federativas, não são utilizadas para quaisquer finalidades públicas específicas.”³⁹

38 CUNHA JUNIOR, Terras devolutas nas constituições republicanas, p.266-267.

39 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25.ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 1190.

As Constituições de 1967 e 1969 (Emenda nº 01) mantiveram intocada a questão das terras devolutas, conforme o art. 4º, I de ambas. De ciência da confusão que reinava quanto à discriminação das terras devolutas não apenas da União, mas também dos Estados, o Congresso Nacional editou a Lei nº 6.383/76 que complementa as disposições sobre o procedimento administrativo trazido pelo Decreto-Lei nº 9.760/46 e traz ainda normas de cunho processual a fim de especificar o rito da discriminação dessas terras nos tribunais. Fulcral para a presente análise, a Lei nº 6.383/76 trouxe hipóteses de legitimação da posse exercida sobre as Terras Públicas, veja-se:

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

I - não seja proprietário de imóvel rural;

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

§ 1º A regularização da ocupação de que trata este artigo consistirá no fornecimento de uma Licença de Ocupação, pelo prazo mínimo de mais quatro anos, findo o qual o ocupante terá a preferência para aquisição do lote pelo valor mínimo estabelecido em planilha referencial de preços, a ser periodicamente atualizada pelo INCRA, utilizando-se dos critérios relativos à ancianidade da ocupação, às diversificações das regiões em que se situar a respectiva ocupação e à dimensão de área.

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

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

Especificamente em Minas Gerais, em 1973 foi editada a Lei nº 6.177, que previa a possibilidade de legitimação de posse também quanto às terras estaduais. Sucedeu-lhe então a Lei nº 9.681/88, e por fim, em 1993, a Lei estadual nº 11.020, tratando das terras devolutas estaduais e trazendo a possibilidade de legitimação de posse. Além dessa possibilidade, trouxe a Lei a figura da concessão de direito real de uso da terra. *In verbis*:

SEÇÃO III

DA LEGITIMAÇÃO DE POSSE

Art. 20 - Tem direito à legitimação de posse quem, não sendo proprietário de imóvel rural, ocupe terra devoluta cuja área não exceda 250 ha (duzentos e cinquenta hectares), tornando-a produtiva com o seu trabalho e o de sua família e tendo-a como principal fonte de renda.

Art. 21 - A legitimação de posse consiste no fornecimento de licença de ocupação, pelo prazo mínimo de 4 (quatro) anos, findo o qual o ocupante terá preferência para aquisição do domínio, desde que atendidos os requisitos previstos no artigo 18 desta Lei.

§ 1º - A licença de ocupação será intransferível “inter-vivos” e inegociável, não podendo ser objeto de penhora ou de arresto.

§ 2º - A licença de ocupação é documento hábil para obtenção de:

I - licença necessária ao uso da terra;

II - crédito rural.

SEÇÃO IV

DA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

Art. 22 - A concessão de direito real de uso de terra devoluta estadual, por tempo certo de até 10 (dez) anos, como direito real resolúvel, para fins específicos de uso e cultivo da terra, até o limite de 250 ha (duzentos e cinquenta hectares), será outorgada a quem comprovar exploração efetiva e vinculação pessoal à terra, nos termos e condições previstos neste artigo.

§ 1º - A concessão de direito real de uso será formalizada por meio de instrumento particular de contrato ou de termo administrativo e inscrita em livro especial.

§ 2º - O concessionário, desde a inscrição da concessão de direito real de uso, fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no instrumento particular de contrato ou no termo administrativo e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que vierem a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º - Resolver-se-á a concessão de direito real de uso antes do seu termo, se o concessionário der ao imóvel destinação diversa da estabelecida no instrumento particular de contrato ou no termo administrativo, ou se incidir em cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º - Decorrido o prazo de que trata o “caput” deste artigo e comprovadas a exploração efetiva e a vinculação pessoal à terra, nas condições estabelecidas no instrumento particular de contrato ou no termo administrativo, ao concessionário será outorgado título de propriedade, após o pagamento do valor da terra, acrescido dos emolumentos.

§ 5º - A concessão de direito real de uso é nominal e intransferível, exceto “causa mortis”, situação em que o cônjuge supérstite ou os herdeiros, desde que domiciliados no imóvel, poderão assinar termo, tomando a si as obrigações do “de cujus”.

No âmbito da União são dignas de nota a Lei nº 6.634/79, que determina quais são as áreas indispensáveis à Segurança Nacional (especificando assim quais devem ser suas terras devolutas) e a Lei nº 6.969/81, que criou um tipo de usucapião especial. Confira-se o disposto pela última:

Art. 1º - Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, possuir como sua, por 5 (cinco) anos ininterruptos, sem oposição, área rural contínua, não excedente de 25 (vinte e cinco) hectares, e a houver tornado produtiva com seu trabalho e nela tiver sua morada, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de justo título e boa-fé, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para transcrição no Registro de Imóveis.

Parágrafo único. Prevalecerá a área do módulo rural aplicável à espécie, na forma da legislação específica, se aquele for superior a 25 (vinte e cinco) hectares.

Art. 2º - A usucapião especial, a que se refere esta Lei, abrange as terras particulares e as terras devolutas, em geral, sem prejuízo de outros direitos conferidos ao possessor, pelo Estatuto da Terra ou pelas leis que dispõem sobre processo discriminatório de terras devolutas.

Art. 3º - A usucapião especial não ocorrerá nas áreas indispensáveis à segurança nacional, nas terras habitadas por silvícolas, nem nas áreas de interesse ecológico, consideradas como tais as reservas biológicas ou florestais e os parques nacionais, estaduais ou municipais, assim declarados pelo Poder Executivo, assegurada aos atuais ocupantes a preferência para assentamento em outras regiões, pelo órgão competente.

Parágrafo único. O Poder Executivo, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, especificará, mediante decreto, no prazo de 90 (noventa) dias, contados da publicação desta Lei, as áreas indispensáveis à segurança nacional, insuscetíveis de usucapião. (grifou-se)

Com o advento da Lei, tornou-se possível não apenas possuir legitimamente terras devolutas (art. 29, da Lei nº 6.383/76, no tocante às pertencentes à União) mas também usucapi-las (no tocante a todos os entes), atendidos os requisitos legais. Essa espécie de usucapião ampliou a hipótese de usucapião *pro labore* que já ocorria dentro do Estatuto da Terra em seu art. 98.

Em 1988, entretanto, com a nova Constituição da República, foi vedado o usucapião de qualquer bem público (art. 183, §3º e art. 191, parágrafo único), proibição reiterada pelo Código Civil de 2002 (art. 102). Quanto ao tratamento das terras devolutas, confira-se os dispositivos da Constituição de 1988:

Art. 20. São bens da União:

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

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

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

Novamente optou-se por designar as terras devolutas por sua função (“[...] *indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei*”, art. 20, II, CRFB/88), separando as terras da União das terras dos Estados por simples exclusão (art. 26, IV). Nesse tocante, o Decreto-Lei nº 9.760/46 e a Lei nº 6.383/76 continuam em vigor, à espera do procedimento demarcatório capaz de discriminar quais terras são da União e quais pertencem aos Estados.

É esse, em suma, o tratamento legal dado às “terras devolutas”.

5. Quanto aos instrumentos de manejo de posse sobre as terras devolutas

Traçado o panorama histórico, algumas balizas se apresentam a fim de pensar o uso econômico das terras devolutas por particulares. É sintomático que o art. 2º da Lei de Terras de 1850 proibisse qualquer particular de esbulhar as terras devolutas imperiais: concedida a anistia quanto às ocupações irregulares anteriores à Lei, estabelecia-se, logo em seguida, que a eventual posse nova, que viesse a ser exercida sobre bem público (terra devoluta) seria ilegítima e passível de despejo.

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

Em grandes linhas, essa é a evolução quanto ao tratamento da posse em se tratando de terras devolutas. A aquisição da propriedade por usucapião foi brevemente permitida em nosso sistema jurídico (1981-1988), mas em compensação, sendo boa parte dessas terras de titularidade dos Estados, nada lhes impedia de doar tais terras ou vendê-las a determinado preço para o particular. De maneira absolutamente breve, traçou-se acima exemplo sobre a legislação mineira atinente a tais bens. Nunca é demais lembrar que quanto mais entes federativos tenham a titularidade de terras devolutas, tanto mais possível é que haja regimes administrativos absolutamente diversos quanto ao uso desses bens.

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

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

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

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

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

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

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

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

viii) particularmente em Minas Gerais, a Lei nº 11.020/1993 trouxe a possibilidade de legitimação de posse e de concessão de direito real de uso das terras devolutas estaduais, atendidos os requisitos legais

40 “Com relação aos bens não utilizados em serviço público (bens dominicais), o artigo 64 admite ocupação mediante *locação* (e, como modalidade desta, o *arrendamento*), *aforamento* e *cessão*. Nos dois primeiros casos, o legislador se utilizou de institutos que seriam próprios do direito privado, submetendo-os, contudo, a normas de direito público constantes do mesmo Decreto-lei nº 9.760. [...]”

Em todas as hipóteses, a União conserva o domínio direto e transfere ao particular o uso e gozo do imóvel; no aforamento, o direito do usuário (enfiteuta) é de *natureza real* e, nos demais, casos, *obrigacional*.” (grifos originais) (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Uso Privativo de Bem Público por particular*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2010. pp.154-155.)

(arts. 20 a 22). Os títulos de posse são intransferíveis e inegociáveis. Pode ter havido concessões sob a égide de leis anteriores como a de nº 6.177/73 ou a Lei estadual nº 9.681/88.

Conclui-se assim, que a depender da esfera administrativa a que pertençam as terras devolutas, será cabível a proteção da posse (convertida de ilegal para legal), ao ser instituído direito real sobre o bem, desde que atendidos os requisitos trazidos pela Lei.

6. Terras Devolutas, bens públicos e instrumentos substitutivos da alienação

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

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

Não é correto supor que os bens dominicais são aqueles não utilizados por fim estatal algum. Até é possível que alguns bens dominicais sejam mantidos no patrimônio estatal sem utilização definida. Mas a categoria dos bens dominicais abrange, de modo específico, aqueles bens explorados economicamente para a obtenção de resultados econômicos, desvinculados do desempenho de função governativa ou de prestação de serviço público.⁴¹

As terras devolutas atualmente existentes são subordinadas ao regime de bens dominicais. O enquadramento do bem em outra categoria conduz à eliminação da qualificação como terra devoluta. Assim, se for implantado u prédio público sobre uma dita terra devoluta, o resultado será o surgimento de um bem público de uso especial.⁴²

41 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2010. pp. 1065-1066.

42 JUSTEN FILHO, *Curso de Direito Administrativo*, pp. 1100-1101.

A solução encontrada pelo legislador brasileiro, desde a Lei de Terras, a fim de solucionar as eventuais ocupações das terras devolutas, tem sido a concessão de uso ou a legitimação da posse sobre essas terras. É evidenciado que desde a Lei de Terras o legislador reiteradamente vedado a doação de terras públicas⁴³ ou o seu o usucapião, bens do Estado⁴⁴.

Destarte, tem trabalhado com figuras como o direito de preferência para aquisição⁴⁵ (art. 29 da Lei nº 6.383/76) do legitimado na posse ou simplesmente o reconhecimento da regularidade do domínio útil exercido sobre a terra, mediante outorga de concessão de direito real de uso ou de outro direito real. No dizer de Marçal Justen Filho,

Existem institutos de direito administrativo que não se destinam a criar situações anômalas ou excepcionais de utilização privativa ou exarcebada de bens públicos dominicais por particulares. Trata-se, muito mais, de um meio alternativo para o cumprimento pelo Estado de funções específicas. Em vez de alienar o bem a um particular, o Estado produz um direito real, cuja existência pode manter-se indefinidamente, excluindo-se a extinção antecipada por conveniência administrativa.

Essas figuras envolvem, normalmente, a regularização da situação fundiária e a solução para acesso dos carentes ao uso e fruição de bens imóveis. Deixa-se de praticar a alienação em virtude da constatação de que, em situação de carência, o beneficiário promoveria a alienação do bem a terceiros e daria início a outra situação conflitiva. A solução encontrada reside, então, em produzir uma espécie de direito real limitado em prol de sujeitos carentes.

Esse direito real até poderá ser transferido a terceiros, mas sempre mediante controle estatal.⁴⁶ (grifou-se)

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, enquanto os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial submetem-se integralmente ao regime de direito público do ponto de vista de sua utilização por particular – aceitando, portanto, apenas os institutos precários da autorização, permissão e concessão de uso – os bens dominicais, por serem bens patrimoniais disponíveis, atraem para si boa parte das normas de direito privado, “[...] *como compra e venda, doação, permuta, locação, arrendamento, comodato,*

43 O art. 203 do Decreto-lei nº 9.760/46 proíbe a alienação ou cessão de terras públicas senão a título oneroso. Cf. DI PIETRO, *Uso Privativo de Bem Público por particular*, p.149.

44 Tendência excetuada com a Lei nº 6.969/81.

45 Ao contrário dos bens de uso comum do povo e os bens de uso especial, inalienáveis enquanto conservarem tais qualificações, pela redação do art. 100 do Código Civil.

46 JUSTEN FILHO, *Curso de Direito Administrativo*, p. 1093.

*observadas, porém, as derrogações e limitações impostas pelo direito público.*⁴⁷

Ainda quanto ao regime de uso desses bens, escreve Maria Sylvania:

Cada um dos institutos mencionados (locação, arrendamento, aforamento, cessão, ocupação e permissão) será estudado, separadamente, nos itens subsequentes, com menção à regularização fundiária de interesse social, quando for o caso.

Existem outros institutos que implicam o uso de bens da União por particulares mas que não são de aplicação restrita à esfera federal. Trata-se da *legitimação de posse*, da *concessão de uso especial para fins de moradia* (instituída pela Medida Provisória nº 2.220, de 4.9.01) e da *concessão florestal*, que serão tratados além, como institutos de âmbito nacional.⁴⁸

Diferenciando esses institutos de seus correlatos de Direito Privado, esboça Maria Sylvania:

i) o aforamento ou enfiteuse previsto no Decreto-lei nº 9.760/46, em seu art. 99, constitui direito real em favor do particular⁴⁹;

ii) a locação e o arrendamento dos bens imóveis da União, disciplinados pelos arts. 86 a 96 do Decreto-lei nº 9.760/46, são firmados por contrato administrativo, que geram o direito de uso e gozo, meramente obrigacional, para o particular beneficiado⁵⁰;

iii) a cessão de uso, disciplinada pelos arts. 18 a 21 da Lei nº 9.636/98, se onerosa, pode ter natureza de direito real de uso resolúvel (art. 7º, do Decreto-Lei nº 271/67) ou ser feita em condições especiais sob regime de locação, arrendamento (direitos obrigacionais) ou sob forma de aforamento (direito real). Se gratuita, sob a égide do art. 64 do Decreto-Lei nº 9.760/46, configura cessão de uso, de natureza obrigacional apenas⁵¹;

iv) a permissão de uso, sempre a título precário, que é outorgada unilateralmente evidentemente não gerando direito de natureza real⁵²;

v) a ocupação de imóveis da União, regulamentada pelos arts. 127 a 133 do Decreto-Lei nº 9.760/46, tem por característica a precariedade e não gera direitos reais para o ocupante: “[...] a inscrição e o pagamento da taxa de ocupação não importam, em absoluto, no reconhecimento, pela União, de qualquer direito de propriedade do ocupante sobre o terreno ou

47 DI PIETRO, *Uso Privativo de Bem Público por particular*, pp.143-144.

48 DI PIETRO, *Uso Privativo de Bem Público por particular*, pp.155-156.

49 DI PIETRO, *Uso Privativo de Bem Público por particular*, p.165.

50 DI PIETRO, *Uso Privativo de Bem Público por particular*, p.158.

51 DI PIETRO, *Uso Privativo de Bem Público por particular*, pp.167-168.

52 DI PIETRO, *Uso Privativo de Bem Público por particular*, p.171.

ao seu aforamento, salvo na hipótese do item 4 do art. 105...”⁵³. No entanto, em se tratando de regularização fundiária de interesse social, regulada pela Lei nº 11.481/07, pode ocorrer a o reconhecimento de direito real (art. 19, VI; art. 22-A) ou de direitos meramente obrigacionais (art. 18)⁵⁴;

vi) a licença de ocupação, trazida pelo art. 29 da Lei nº 6.383/76, traduz direito real, nos termos da lei;

vi) a concessão de direito real de uso, tratada pelos arts. 7º e 8º do Decreto-Lei nº 267/67, como o próprio noeme indica, gera para o particular direito real sobre o bem⁵⁵

7. Conclusões

Procurou-se demonstrar a formação histórica da ocupação agrária no Brasil. O termo “terras devolutas” teve diversos significados ao longo da história brasileira. Após a Constituição de 1988, designa simplesmente toda terra que não seja bem de uso especial ou de uso comum, sobre a qual não exista comprovação de titularidade do bem *a qualquer título*.

As formas encontradas pelo Estado para substituir a alienação são extremamente coerentes com a proposta de aproveitamento útil das terras brasileiras. Contudo, não é de se olvidar que no passado, em diversas ocasiões, certas ocupações desordenadas da terra foram anistiadas ou logo “regularizadas”.

A má distribuição de terras no campo impulsiona pequenos agricultores a ocupar as “terras devolutas” estaduais ou federais, na fronteira agrícola brasileira. Entretanto, a posse sobre essas terras, inicialmente ilegal, pode ganhar foros de legalidade, uma vez atendidos os pressupostos da Lei concernentes à matéria.

Conclui-se, por fim, que no passado assim como no presente, há técnicas de utilização econômica das terras devolutas e há a possibilidade de legitimação da posse exercida ou mesmo de aquisição do bem. Apresentados tais elementos acerca das terras públicas brasileiras, pretende-se contribuir para a evolução das discussões acerca da questão agrária brasileira, do acesso à terra e mesmo quanto aos reflexos da posse sobre o direito das coisas.

53 DI PIETRO, *Uso Privativo de Bem Público por particular*, p.178.

54 DI PIETRO, *Uso Privativo de Bem Público por particular*, p.179.

55 DI PIETRO, *Uso Privativo de Bem Público por particular*, p.189.

Referências Bibliográficas

- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BUENO, Eduardo. *A Coroa, a Cruz e a Espada: Lei, ordem e corrupção no Brasil Colônia*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2006.
- CAMÕES, Luís Vaz de. *Os Lusíadas*. Porto Alegre: L&PM, 2009.
- CAMPOS, Raymundo. *História da América*. 2.ed.rev.amp. São Paulo: Ática, 1991.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25.ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- CUNHA JUNIOR, Dirley. Terras devolutas nas constituições republicanas. *Revista Jurídica dos formandos em direito da UFBA*, Salvador, s/e., v.IV, pp. 261-276, jul./dez. 1998.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Uso Privativo de Bem Público por particular*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. 26.ed. São Paulo: Cia. Das Letras, 1995.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: A formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia de Bolso, 2006.