

HENRIQUE MIRANDA MARQUES

**DISCRIMINAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS NO  
ÂMBITO MUNICIPAL**

BACHARELADO EM DIREITO

FIC - MG

2010

HENRIQUE MIRANDA MARQUES

**DISCRIMINAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS NO  
ÂMBITO MUNICIPAL**

Monografia apresentado à banca examinadora da Faculdade de Direito, das Faculdades Integradas de Caratinga - FIC, como exigência parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do professor Márcio Xavier Coelho.

FIC - CARATINGA

2010

## DEDICATÓRIA

Dedico esta monografia a mim mesmo, pelo esforço, pela paciência e dedicação, pelas noites em claro entre livros e computador, e pelo empenho na busca de um trabalho de destaque.

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar agradeço a Deus, base da minha vida, por ter me dado forças e iluminado meu caminho durante esta longa e árdua caminhada; A minha esposa Juliana, pelo carinho e compreensão durante esta jornada; Aos meus pais Jarbas e Dircelena e minha irmã Luana pelo apoio necessário a esta vitória; A todos os meus familiares e amigos pela confiança depositada; Ao meu orientador Márcio Xavier, pela paciência e atenção.

## **RESUMO**

A discriminação de terras devolutas no âmbito municipal, consiste na identificação técnica das terras públicas dominicais e devolutas, do domínio municipal que foram transferidas pelo ente federativo estadual através de concessão, a fim de serem descritas, medidas e estremadas do domínio particular, para posterior alienação ou concessão. Considerando a competência do município em legislar sobre assuntos de interesse local, conforme previsto no art. 30, inciso I, da Constituição da República de 1988, caberia a esse ente federativo, com respaldo em sua autonomia, a discriminação de suas terras devolutas, para fim de transferência de domínio ao particular. Visando atender a toda sociedade local, mediante regularização fundiária, através de concessão de títulos de legitimação de posse das terras já ocupadas pelo particular. Tendo em vista que a regularização fundiária é assunto de interesse local, e com amparo nesse interesse local, devido à necessidade de legitimação de posse daqueles que ocupam as terras devolutas e nela constituíram benfeitorias de uso próprio, cabe ao ente federativo municipal a edição de uma lei que verse sobre a discriminação de terras devolutas à sua esfera jurisdicional, para que posteriormente conceda os respectivos títulos de legitimação de posse.

**PALAVRAS CHAVE** – Competência Legislativa; Interesse Local; Discriminação de Terras Devolutas.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	6
CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS .....	8
1. BENS PÚBLICOS .....	12
1.1 Conceito .....	12
1.2 Classificação .....	15
1.3 Afetação e Desafetação .....	16
2. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA A LUZ DO ART. 30, INCISO I DA CR/88 .....	18
3. TERRAS DEVOLUTAS .....	25
3.1 Conceito .....	25
3.2 Evolução Histórica.....	27
3.3 Identificação Técnica.....	30
3.4 Discriminação Administrativa .....	32
3.5 Discriminação Judicial .....	33
4. DISCRIMINAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS NO ÂMBITO MUNICIPAL .....	35
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	46
REFERÊNCIAS E FONTES .....	48

## INTRODUÇÃO

A presente monografia, sob o tema “Discriminação de Terras Devolutas no Âmbito Municipal”, tem como objetivo discutir a possibilidade do ente federativo municipal regularizar suas terras devolutas, através processo discriminatório, para posterior legitimação de posse aos seus eventuais ocupantes.

O processo de discriminação consiste na identificação técnica das terras públicas dominicais e devolutas, do domínio municipal que foram transferidas pelo ente federativo estadual através de concessão, a fim de serem medidas, descritas e estremadas do domínio particular, para posterior alienação ou concessão.

Como justificativa para realização do presente trabalho, tem-se que o ganho social se baseia nas questões voltadas ao interesse local, ou seja, os interesses do município, eis que, havendo a possibilidade de se ocorrer à regularização fundiária, através da discriminação das terras devolutas pertencentes a este ente federativo, conseqüentemente ocorrerá à titulação dos imóveis aos respectivos ocupantes, o que irá beneficiar toda a sociedade local de um modo geral.

Deve-se considerar também, o legado a ser deixado para ciência jurídica, uma vez que trata-se de um tema bastante específico, onde existem poucas obras, artigos e pesquisas que versem sobre a discriminação das terras devolutas no âmbito municipal, com ênfase no interesse local, possibilitando assim, novas discussões acadêmicas a respeito do tema abordado.

Conclui-se também, que o benefício pessoal através do conhecimento adquirido, surge como consequência de um estudo sistematizado a respeito do tema proposto, proporcionando assim, um ganho intelectual capaz de contribuir para uma formação acadêmica enriquecedora.

A pesquisa tem como objeto de estudo a discriminação de terras devolutas, sendo que seu objeto será delimitado na possibilidade da discriminação de terras devolutas no âmbito municipal, o que será realizado a luz da Constituição da República, com ênfase no interesse local.

Portanto, levanta-se como problema se caberia ao ente federativo municipal legislar sobre discriminação de suas terras devolutas, para posterior transferência de domínio a seus respectivos ocupantes, com respaldo em sua autonomia e no interesse local.

O objetivo é buscar uma solução hipotética para regularização fundiária dos ocupantes das terras devolutas municipais, mediante processo discriminatório criado através de lei municipal, abordando a competência legislativa do município, prevista no art. 30, inciso I, da Constituição da República de 1988, aplicável a edição de legislação municipal acerca da discriminação de terras devolutas.

Para analisar uma eventual solução hipotética, primeiramente deve-se considerar a titularidade de terras devolutas do ente federativo municipal, o que será analisado nos capítulos seguintes.

Voltando-se a esfera municipal, e com respaldo no art. 30, inciso I, da CR/88, que dá autonomia ao município em legislar sobre assunto de interesse local, fundado no princípio da predominância do interesse, pode o município legislar sobre a discriminação de suas terras devolutas, tendo em vista que a regularização fundiária trata-se de assunto de interesse local.

Após tecidas todas as considerações, conclui-se que, sendo o município detentor de terras devolutas, possuindo plena autonomia constitucional para legislar sobre assuntos de interesse local, e considerando que o processo discriminatório é o meio legal para identificação técnica das terras devolutas, poderá o ente federativo municipal editar legislação que disponha sobre a discriminação de terras devolutas em seu âmbito jurisdicional.

A metodologia a ser utilizada, basear-se-á na realização de pesquisas doutrinárias, precedentes legislativos e a jurisprudência a respeito da discriminação de terras devolutas no âmbito municipal, seguido de uma análise das correntes doutrinárias e jurisprudenciais, ampliando assim a visão do problema exposto.

No que se refere aos precedentes legislativos, será realizado um estudo comparativo acerca da legislação paulista, que foi pioneira na busca de uma solução para regularização das terras devolutas pertencentes aos municípios daquela jurisdição.

A monografia será dividida em quatro capítulos. No capítulo primeiro será conceituado os bens públicos, dando uma atenção especial aos bens públicos dominicais. No segundo, será estudada a competência legislativa municipal a luz do art. 30, inciso I da Constituição da República de 1988; o capítulo terceiro abordará a discriminação de terras devolutas, suas fases e procedimentos. E por fim, no quarto capítulo será abordado a discriminação de terras devolutas no âmbito municipal, a realizar-se mediante edição de uma legislação municipal.

## CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

Tendo em vista a necessidade de promoção de regularização fundiária pelo poder público municipal, através de concessões de títulos dominiais aos eventuais ocupantes de suas terras devolutas, faz-se necessário a regulamentação da discriminação de tais terras em seu âmbito jurisdicional, o que se dará a luz da constituição da República de 1988.

Segundo Raul Machado Horta, citado por José Afonso da Silva “*a autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa*”<sup>1</sup>, nesse sentido, a Carta Magna de 1988, atribui competência legislativa a cada um de seus entes federativos, dentro dos limites de sua autonomia, e de acordo com o interesse da população, seja ele geral, regional ou local.

A divisão de competências trazida pela Constituição da República de 1988, esta fundada no princípio da predominância do interesse, que norteia a divisão de competência entre os entes federativos, no qual “*à União caberá aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se as matérias e assuntos de predominante interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local*”<sup>2</sup>.

O art. 30, inciso I da CR/88, concede ao município, com respaldo em sua autonomia, a prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local, a fim de beneficiar a população de uma cidade, com a edição de uma lei que verse sobre certas peculiaridades ocorridas apenas naquela jurisdição municipal.

Antes de adentrar em específico na discriminação de terras devolutas, deve-se tecer algumas considerações acerca dos bens públicos. O art. 99 do Código Civil divide os bens públicos em três classes, os de uso comum, os de uso especial, e os dominicais.

Os bens de uso comum são aqueles de uso coletivo, utilizados por qualquer um do povo, tais como as ruas, praças, rios, etc., em contrapartida, os bens de uso especial, são aqueles utilizados a serviço ou estabelecimento da administração

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16. ed., São Paulo: Malheiros, 1999, p. 477.

<sup>2</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 22. ed., São Paulo: Editora Atlas, 2007, p. 285.

pública. Com relação aos bens dominicais, devemos trazer a definição de Diógenes Gasparini:

Os bens dominicais são os destituídos de qualquer destinação, prontos para ser utilizados ou alienados ou, ainda, ter seu uso trespassado a quem por eles se interesse. Pertencem à União, aos Estados-Membros, aos Municípios, ao Distrito Federal, às autarquias e fundações públicas. Tais entidades exercem sobre esses bens poderes de dono, de proprietário. Apesar disso, a alienação e o trespasse do uso podem exigir o cumprimento, previamente, de certos requisitos, como avaliação, concorrência e licitação. Desses bens são exemplos os terrenos sem qualquer afetação de propriedade das citadas pessoas públicas. Podem ser utilizados pelos seus proprietários para todos os fins de direito, observadas, evidentemente, as legislações dos demais entes federados.<sup>3</sup>

As terras devolutas são uma espécie de bem público, e se enquadram na categoria dos bens dominicais, embora não possua qualquer destinação pública. *“Elas integram a categoria de bens dominicais, precisamente pelo fato de não terem qualquer destinação pública. Isto significa que elas são disponíveis”*<sup>4</sup>.

Segundo José Edgard Penna Amorim Pereira, *“de modo geral, costuma-se dizer que devolutas são aquelas terras que, com a extinção do regime de concessão de capitanias, retornaram, foram devolvidas ao patrimônio da coroa portuguesa”*<sup>5</sup>, já José dos Santos Carvalho Filho, ensina que:

terras devolutas são as áreas que, integrando o patrimônio das pessoas federativas, não são utilizadas para quaisquer finalidades públicas específicas. Fazem parte do domínio terrestre da União, Estados e Municípios e, enquanto devolutas, não têm uso para serviços administrativos. Por serem bens patrimoniais com essas características, as terras devolutas se enquadram como bens dominicais.<sup>6</sup>

O professor José dos Santos Carvalho Filho leciona que *“os estados, por sua vez, transferiram a muitos Municípios parte de suas terras devolutas, formando-se o*

---

<sup>3</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9. ed., São Paulo: Saraiva, 2004, p.715-716

<sup>4</sup> ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 20. ed., São Paulo: Editora Atlas, 2007, p. 660.

<sup>5</sup> PEREIRA, José Edgard Penna Amorim Pereira. **Perfis Constitucionais das terras devolutas**. 1. ed., Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003, p. 42.

<sup>6</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p. 1.050.

*atual regime dominial. Sendo assim, tanto a União como os Estados e Municípios possuem terras devolutas*<sup>7</sup>. Na mesma linha de raciocínio, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que “os estados, de seu turno, a partir da Constituição de 1891, trespassaram, em suas Constituições e/ou Leis Orgânicas dos Municípios, parte destas terras devolutas às Municipalidades”<sup>8</sup>.

Neste sentido, considerando o domínio municipal de terras devolutas, e o processo discriminatório como forma de sua identificação técnica, conclui-se que cabe ao município a edição de legislação acerca da discriminação de suas terras devolutas.

Adota-se para esta pesquisa, o pensamento abaixo de Hely Lopes Meirelles como marco teórico, senão vejamos:

O deslinde das terras da União, dos Estados ou dos Municípios, faz-se por meio de ação discriminatória, regulada pela Lei 6.383, de 7.12.76, ação, essa, que se inicia com o chamamento dos interessados para exhibir seus títulos de propriedade e termina com o julgamento do domínio e subsequente demarcação para o registro, como dispõe a Lei 5.972, de 11.12.73.<sup>9</sup>

Nas lições de Gilberto Passos de Freitas e Celso Tossi:

(...) Outra corrente, sustentando a viabilidade de o município agir diretamente, sustenta que apesar da Lei n. 6.383, de 1976, não ter se reportado ao Município, nada impede que ele estabeleça normas procedimentais próprias para a discriminação de suas terras devolutas (...). A nosso ver, a razão está com a última corrente, parecendo-nos que o Município, no que diz respeito ao seu peculiar interesse, não só pode, como deve agir diretamente na discriminação das terras devolutas que lhe pertencem.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p. 1.050.

<sup>8</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2007, p.894.

<sup>9</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed., Malheiros Editores: São Paulo, 1997, p.464.

<sup>10</sup> FREITAS, Gilberto Passos de; TOSI, Celso. **O Município e as terras devolutas**. Contribuição ao IX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, realizado em Curitiba-PR, de 19 a 24/09/1982. Revista Justitia: São Paulo, 1985, v. 130, p. 80-81.

Como precedente legislativo no município de São Paulo-SP, é adotado a discriminação das terras devolutas pertencentes a sua esfera jurisdicional, que estão previstas no art. 110, §1 da Lei Orgânica Municipal, e que são discriminadas conforme Lei Municipal nº 3.859 de 31/03/1950, que estabelece em seu art. 1º que *“a prefeitura procederá à discriminação e demarcação das terras devolutas pertencentes ao Município”*<sup>11</sup>.

Também como precedente legislativo, no município de Presidente Epitácio-SP, adota-se o mesmo sistema de discriminação de suas terras devolutas, que é regulado pela Lei Municipal 1.259 de 23/10/1987, alterado pela Lei Municipal 1.757 de 28/09/2000.

A Lei 4.504 de 30/11/1964, que estabelece o Estatuto da Terra, também se reporta a existência de terras devolutas municipais, bem como a possibilidade de sua discriminação, senão vejamos:

Art. 11. 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.<sup>12</sup>

Após tecidas as devidas considerações conclui-se que cabe ao ente federativo municipal a edição de uma lei que verse sobre a discriminação de suas terras devolutas, visto que a identificação técnica de tais terras, e a conseqüente legitimação de posse, são assuntos de interesse local, e que beneficiaram a sociedade do município de um modo geral.

---

<sup>11</sup> SÃO PAULO-SP. Lei Municipal nº 3.859 de 31/03/1950. Dispõe sobre terras devolutas do município. **Publicado na Diretoria do Departamento do Expediente e do Pessoal da Secretaria de Negócio Internos e Jurídicos**, 31 mar. 1950.

<sup>12</sup> BRASIL. Lei 4.504 de 30/11/1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e da outras providencia. **Diário Oficial da União**. 31 Nov. 1964.

# 1. BENS PÚBLICOS

## 1.1 Conceito

Desde os primórdios da humanidade, observa-se o domínio público de determinados bens, da Roma antiga por intermédio das institutas do imperador Justiniano, passando pelo Brasil colônia com a instalação das capitânicas hereditárias e a concessão das sesmarias, até os dias atuais.

Bens são valores materiais ou imateriais que podem ser objeto de uma relação de direito. Enquanto o objeto do direito positivo é a conduta humana, o objeto do direito subjetivo podem ser bens ou coisas não valoráveis pecuniariamente.

Historicamente as espécies de bens públicos não foram citados na Constituição de 1824. A primeira vez que apareceu regulamentação na Constituição da República foi na Carta Magna de 1891.

Na Constituição de 1934 estava configurado que eram de domínio da União os bens que a esta pertenciam, assim como lagos e quaisquer correntes dentro de seus domínios, margens de rios navegáveis destinados ao uso público.

Já a Carta de 1937 tratava dos mesmos termos da Constituição da República de 1934, mas incluía aos bens públicos as ilhas fluviais lacustres nas áreas de fronteira.

Na Constituição de 1946 foram incluídas aos bens públicos as porções de terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, às fortificações, construções militares e estradas de ferro.

Na carta de 1967 foram incluídas as terras devolutas indispensáveis ao desenvolvimento econômico do país, ilhas oceânicas, plataformas submarinas, terras ocupadas por silvícolas.

No ato constitucional de 1969 foram agregados o mar territorial, além das nascentes e foz de rios.

O Código Civil de 2002 conceitua bens como imóveis e móveis, fungíveis e consumíveis, divisíveis, singulares e coletivos. De acordo com o novo estatuto civil são bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente.

Hely Lopes de Meireles define que “*bens públicos, em sentido amplo, são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autarquias, fundacionais e paraestatais*”<sup>13</sup>.

Denominam-se bens públicos todos aqueles que fazem parte do domínio da União, do patrimônio da Administração Pública direta e indireta, dos Estados e Municípios. Os bens públicos podem ser terrestres (solo, terra), aquáticos (água, rio, mar) e insulares (solitários).

O art. 98 do Código Civil define bens públicos como:

**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.<sup>14</sup>

Já o art. 20 da Constituição da República define bens públicos da seguinte maneira:

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;

---

<sup>13</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1997, p. 435.

<sup>14</sup> BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**. 11 Jan. 2002.

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.<sup>15</sup>

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello:

Bens públicos são todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivamente autarquias e fundações de Direito Público (estas últimas, aliás, não passam de autarquias designadas pela base estrutural que possuem), bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público.<sup>16</sup>

No que diz respeito às terras devolutas, sejam incultas ou não aproveitadas, são compreendidas aquelas que se afastam do patrimônio de pessoas jurídicas públicas sem, contudo, serem incorporadas ao patrimônio de particulares.

Perfazendo uma análise histórica, observa-se que inicialmente tais terras pertenciam à Coroa Portuguesa, passando com a independência do Brasil a pertencerem ao domínio nacional. Então, desde 1891, tais terras foram transferidas aos estados, em cujo patrimônio pertencem.

A partir da independência, as terras devolutas que inicialmente pertenciam ao descobridor, passam a compor o patrimônio nacional conforme a primeira

---

<sup>15</sup> BRASIL. Constituição Federal. **Diário Oficial da União**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

<sup>16</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2007, p.886.

Constituição da República, foi partilhada com os Estados em cujos territórios se achassem situadas, com exceção da faixa de fronteiras que são pertencentes à União.

Falando em termos financeiros, a parte mais importante do patrimônio nacional era constituída pelos terrenos de marinha, ou seja, a faixa ao longo da costa.

## 1.2 Classificação

Podem-se classificar os bens públicos em três espécies, os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; os de uso especial, como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; e os dominicais, que constituem os patrimônios das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

De acordo com o art. 99 do Código Civil, os bens públicos podem ser classificados da seguinte maneira:

**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 dispendo 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.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**. 11 Jan. 2002.

Os bens públicos quanto a sua titularidade, classificam-se em federais, estaduais, distritais e municipais, de acordo com o ente federativo a que pertençam, ou seja, dividem-se em bens da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município.

Os bens federais que pertencentes a União, são aqueles relacionados no Art. 20 da CF/88, sendo que este rol não é taxativo e possui apenas um caráter especial, que visa a proteção da segurança nacional.

### 1.3 Afetação e Desafetação

Afetação nada mais é do que conferir ao bem público uma destinação.

Segundo Marcus Vinícius Corrêa Bittencourt, afetar significa “*conferir uma destinação pública a um determinado bem, caracterizando-o como bem de uso comum do povo ou bem de uso especial, por meio de lei ou ato administrativo*”<sup>18</sup>. Desta forma, é através da afetação, que os bens passam a integrar o patrimônio da Administração Pública, passando, a partir daí, a se prestarem à realização de serviços públicos.

Já para Marçal Justen Filho, “*afetação é a destinação do bem público à satisfação das necessidades coletivas e estatais, do que deriva sua inalienabilidade, decorrendo ou da própria natureza do bem ou de um ato estatal unilateral*”<sup>19</sup>

Gasparini ressalta:

Os bens públicos integram uma das categorias enunciadas pelo art. 99 do Código Civil, e os que vierem a ingressar no patrimônio público também alojar-se-ão numa dessas classes (uso comum do povo, uso especial, bem dominial), consoante o fim para que foram adquiridos. Com efeito, se adquiridos para implantação de uma praça ou rua, integrarão a categoria dos bens de uso comum do povo, mas se adquiridos para abrigar um serviço público (serviço funerário, de abastecimento de água), integrarão a espécie dos bens de uso especial, e, se adquiridos sem qualquer finalidade (doação) pertencerão à modalidade dos dominicais.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> BITTENCOURT, Marcus Vinícius Corrêa. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Fórum, 2005.

<sup>19</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo** – 6. Ed. Rev. e Atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

<sup>20</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9. ed., São Paulo: Saraiva, 2004, p.715-716

A desafetação é a retirada do bem a destinação anteriormente conferida. Assim sendo, a desafetação se define pela perda da destinação pública de um bem de uso comum ou de uso especial para caracterizá-lo como bem dominical, visto que somente os bens dominicais podem ser alienados, pois não tem destinação específica.

## **2. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA A LUZ DO ART. 30, INCISO I DA CR/88**

A competência legislativa dos bens públicos competia inicialmente à União. Com a promulgação da Constituição Republicana de 1981, através do art. 64 os bens públicos foram repassados aos Estados, ficando reservado à União somente as terras indispensáveis à defesa das fronteiras e das fortificações federais.

A competência para legislar sobre o Direito Civil é da União, mas deve-se compreender que cabem a todas as pessoas políticas (União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios) regulamentar alguns aspectos inerentes aos bens que integram seus respectivos patrimônios.

Em nenhum dos supracitados artigos aparece o município como competente para legislar. Acerca da competência administrativa, encontra-se o artigo 23 da Constituição da República de 1988, em que figuram todos os entes federativos, incluindo o município, como segue:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.<sup>21</sup>

Atualmente, a Constituição da República de 1988 estatui que são da União apenas os bens que atualmente lhe pertencem ou que lhe vierem a ser atribuídos.

Carvalho Filho destaca que:

O mandato constitucional demonstra, com clareza, embora diante de interpretação a contrario sensu, que somente as regras gerais sobre contratações que envolvam alienação de bens públicos, móveis ou imóveis, podem ser editadas pela União, mas caberá às demais pessoas políticas, titulares de seus próprios bens, criar as regras específicas sobre alienação de seus próprios bens a serem aplicadas em seus respectivos territórios.<sup>22</sup>

Os bens públicos possuem legislação específica federal, que é a Constituição da República, que em seu art. 30, Inciso I, institui aos municípios competência para legislar sobre os assuntos de interesse local, conforme descrito no texto constitucional que se segue: “*Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local*”<sup>23</sup>.

José Afonso da Silva destaca:

---

<sup>21</sup> BRASIL. Constituição Federal. **Diário Oficial da União**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

<sup>22</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p. 1.050.

<sup>23</sup> BRASIL. Constituição Federal. **Diário Oficial da União**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

A Constituição de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica.<sup>24</sup>

Analisando o supracitado, compreende-se que existe uma distinção entre as competências de legislar sobre terras devolutas. Horta (1995) destaca cinco planos distintos sobre o sistema de legislação:

- a) Competência Geral da União;
- b) Competência de legislação privativa da União;
- c) Competência comum da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios;
- d) Competência de legislação concorrente da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios;
- e) Competência dos poderes reservados aos Estados-membros.<sup>25</sup>

À União compete privativamente legislar, entre outros, sobre direito agrário, desapropriação e registros públicos, conforme descrito nos incisos I, II e XXV do art. 22 da Constituição da República de 1988. É vedado aos Estados-membros dispor sobre tais assuntos, a não ser que haja autorização em lei complementar federal.

Carvalho Filho ressalta:

O art. 22, XXVII da Constituição da República atribui à União Federal competência privativa para legislar sobre normas gerais de contratação e licitação para toda a Administração da própria União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O preceito é claro ao empregar a expressão normas gerais. Em consequência, não será constitucional qualquer norma federal que não se caracterizar como geral, mas ao contrário, retratar disciplina específica, cuja competência tem que ser atribuída à respectiva pessoa federativa.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16. ed., São Paulo: Malheiros, 1999, p. 477.

<sup>25</sup> HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1995.

<sup>26</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p. 1.050.

No que tange à competência legislativa com relação à alienação e concessão de terras devolutas de sua propriedade, os Estados devem cuidar de não invadir a órbita de competência privativa da União Federal.

José Edgard Penna Amorim Pereira trata deste assunto, dizendo:

Há uma novidade no texto constitucional vigente, se comparado com os que o precederam. Trata-se da menção expressa no art. 22 à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação em todas as modalidades. Esse reportado inciso XXI do art. 37 prescreve que, salvo os casos específicos na legislação – de caráter nacional -, as alienações serão contratadas mediante processo de licitação pública. Não obstante as terras devolutas submeterem-se a regime jurídico próprio – constitucional, administrativo e agrário -, do qual se possa deduzir ser inerente à sua destinação, pelo menos via legitimação de posse, a inviabilidade material de competição, a ensejar a inexigibilidade de licitação, é necessário atentar para a pertinente legislação emanada da União Federal.<sup>27</sup>

Neste mesmo sentido, Ari Martins Alves Filho ressalta:

Por um lado, em regra, a definição da competência legislativa da União, dos Estados e do Distrito Federal dá-se por matéria. Por outro lado, a definição da competência legislativa dos municípios dá - se por situação. Explico. Ao atribuir aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, optou o Constituinte por técnica casuística, em detrimento da eleição prévia de matérias, como o fez nos casos dos demais entes federativos. Portanto, apesar de parecer o contrário, esta leitura sugere que a competência legislativa municipal é ampla e se define diante dos casos conflitivos concretos que se lhe apresentam. Enquanto, em regra, a competência legislativa dos demais entes federativos têm rol de matérias elencadas no texto constitucional. Uma exceção exemplar a esta regra é dada pelo artigo 25, §1º, da CF/88.<sup>28</sup>

Contudo, a todos os entes federados compete a prática de atos que, entre outros, favoreçam a conservação do patrimônio público, a proteção das paisagens

---

<sup>27</sup>PEREIRA, José Edgard Penna Amorim. **Perfis Constitucionais das terras devolutas**. 1. ed., Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003, p. 42.

<sup>28</sup>ALVES FILHO, Ari Martins. **Ensaio sobre a Competência Legislativa Municipal de Iniciativa Parlamentar: Potencialidades e Desafios**. I Fórum de Integração do Legislativo promovido pela Assembléia Legislativa de Goiás no dia 14 de maio de 2009.

naturais notáveis, florestas, fauna e flora, sítios arqueológicos, fomento à agropecuária, abastecimento familiar, combate à pobreza e integração social.

Gasparini destaca:

Guardada a competência da União para legislar sobre Direito Civil (Constituição da República de 1988, art.22, I), cabe a cada uma das pessoas políticas (União, Estado-Membro, Distrito Federal e Município) regular alguns aspectos da aquisição, do uso, da administração e da alienação dos bens que integram seus respectivos patrimônios, visto que essa atribuição é da essência da autonomia dos entes federados. É por esse motivo que o art. 48, V, da Constituição da República e o art. 19, IV, V e VII, da Constituição paulista atribuem, respectivamente, ao Congresso Nacional e à Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo a competência para disporem sobre bens públicos da União e do Estado de São Paulo. A União editou, para esse fim, o Decreto-Lei federal nº 9.760 de 1946, ainda em vigor em tudo que não contraria a Constituição vigente.<sup>29</sup>

Compreende-se, portanto, que Estados, Distrito Federal e Municípios poderão legislar sobre terras devolutas nos momentos em que a Constituição da República ou demais leis federais específicas assim o permitirem, não podendo fugir ao prescrito em lei.

Carvalho Filho continua:

A Lei nº 8.666/93 – o Estatuto dos Contratos e Licitações – destinou seção específica para tratar das alienações de bens públicos móveis e imóveis, mencionando como destinatários todas as pessoas políticas (arts. 17 a 19). Como a lei foi editada dentro da competência federal para instituir normas gerais, só podem considerar-se constitucionais aquelas que realmente indiquem os princípios fundamentais a serem observados por todos os entes federativos sobre a alienação de bens públicos. São, portanto, plenamente compatíveis como texto constitucional, por terem caráter de generalidade, as exigências de prévia avaliação, autorização legislativa, realização de concorrência e justificação de interesse público para a alienação.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9. ed., São Paulo: Saraiva, 2004, p.715-716

<sup>30</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p. 1.050.

Com relação à competência legislativa do município, Ari Martins Alves Filho afirma:

Se a competência legislativa dos municípios é definida por situação, ou seja, nos casos concretos, torna -se necessário, então, conhecer os casos concretos para regulamentá-los. Um dos caminhos para isso consiste em chamar a sociedade para dentro do parlamento e dela ouvir quais são os problemas locais que carecem de regulamentação específica. Tal exercício tem o condão não só de dar concretude ao casuísmo que emana da regra de competência legislativa dos municípios, conforme artigo 30, I, da CF/88, mas ao mesmo tempo resgata o papel do legislativo enquanto “caixa de ressonância” da sociedade.<sup>31</sup>

A lei federal cria regras verdadeiramente específicas quanto à competência legislativa da pessoa federativa titular dos bens. No entanto, a referida lei se excedeu na disciplina, invadindo a esfera destinada às demais pessoas federativas, a ponto do próprio Supremo Tribunal Federal considera-la incompatíveis com os limites da competência legislativa federal sobre a matéria.

Portanto, para que as competências no âmbito municipal que lhe são atribuídas sejam efetivas, o faz-se necessário que haja mais precisa participação extremamente próxima das comunidades locais.

Diante do atual arranjo institucional estabelecido pela Constituição Federal torna-se mais dificultosa, no âmbito municipal, a produção de uma legislação que favoreça a competência municipal diante das terras devolutas, dada a própria natureza competencial dos legislativos municipais.

Ari Martins Alves Filho destaca:

A legislação de gabinete é mais operacionalizável em sede de competência estabelecida por matérias, já que nelas trabalhar em tese é mais possível. Contudo, tal não é o caso municipal, que tem sua competência legislativa, como visto, estabelecida por situação. Tais situações apenas revelam-se mediante os conflitos locais que emergem do próprio viver em sociedade e que podem entrar no parlamento por diversas formas, para dar dimensão

---

<sup>31</sup>ALVES FILHO, Ari Martins. **Ensaio sobre a Competência Legislativa Municipal de Iniciativa Parlamentar: Potencialidades e Desafios**. I Fórum de Integração do Legislativo promovido pela Assembléia Legislativa de Goiás no dia 14 de maio de 2009.

real àquilo que o Constituinte denominou como assuntos de interesse local.

<sup>32</sup>

O legislativo, em todas as suas esferas, conta com vários instrumentos para facilitar ao município a competência para legislar sobre terras devolutas, a fim de que a destinação de tais terras seja feita de forma que possa viabilizar ao município onde estão inseridas, um melhor aproveitamento, de acordo com a realidade da comunidade em questão.

---

<sup>32</sup>ALVES FILHO, Ari Martins. **Ensaio sobre a Competência Legislativa Municipal de Iniciativa Parlamentar: Potencialidades e Desafios**. I Fórum de Integração do Legislativo promovido pela Assembléia Legislativa de Goiás no dia 14 de maio de 2009.

### 3. TERRAS DEVOLUTAS

#### 3.1 Conceito

Eram consideradas terras devolutas as terras que com a extinção das capitanias hereditárias foram devolvidas à coroa portuguesa. Com o advento da independência da república tais terras passaram a compor o domínio da União.

Hely Lopes Meirelles afirma:

No Brasil, todas as terras foram, originariamente, públicas, por pertencentes à Nação Portuguesa, por direito de conquista. Depois, passaram ao Império e à República, sempre como domínio do Estado. A transferência das terras públicas aos particulares, deu-se paulatinamente por meio de concessões de sesmaria e de data, compra e venda, doação, permuta e legitimação de posses. Daí a regra de que toda terra sem título de propriedade particular é de domínio público.<sup>33</sup>

Terras devolutas são terras de domínio público, ou seja, terras públicas que nunca pertenceram a ninguém, mesmo que estejam ocupadas. O termo “devolutas” refere-se à devolução que se faz ao domínio público, dependendo das ações discriminatórias.

O conceito básico de terras devolutas é originário da Lei Federal nº601 de 1850. O entendimento com relação às terras devolutas de 1850 até o fim dos anos de 1980 declarava que a terra devoluta era apurada por exclusão. No entanto, após a promulgação da Constituição da República de 1988 o entendimento é de que a entidade pública deve provar que a terra é devoluta, contudo, já existem jurisprudências em contrário, que tratam a terra sem registro de terra adéspotas, não possuindo dono e podendo ser alvo de usucapião.

Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua terras devolutas como sendo:

---

<sup>33</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed., Malheiros Editores: São Paulo, 1997, p.464.

São as terras públicas não aplicadas ao uso comum nem ao uso especial, dada a origem pública da propriedade fundiária no Brasil, pertencem ao Estado - sem estarem aplicadas a qualquer uso público - porque nem foram trespassadas do Poder Público aos particulares, ou, se o foram, caíram em comisso, nem se integraram no domínio privado por algum título legítimo. Com a descoberta do Brasil, todo o território passou a integrar o domínio da Coroa Portuguesa. Destas terras, largos tratos foram trespassados aos colonizadores, mediante as chamadas concessões de sesmarias, com a obrigação, aos donatários, de medi-las, demarcá-las e cultivá-las, sob pena de comisso (reversão das terras à Coroa). As terras que não foram trespassadas, assim como as que caíram em comisso, se não ingressaram no domínio privado por algum título legítimo e não receberam destinação pública, com a independência do Brasil, passaram a integrar o domínio imobiliário do Estado brasileiro.<sup>34</sup>

A partir da Constituição da República de 1988, em seu art.20, inciso II, as terras devolutas foram citadas como bens da União, a partir do momento em que sejam indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, vias federais de comunicação e à preservação ambiental, conforme descrito em lei.

Em outro sentido, André Studart Leitão afirma:

Terras devolutas são os bens imóveis públicos afetados por razão social, ou seja, os adquiridos pelo patrimônio privado em razão de pressupostas vantagens à economia social, como a colonização do solo, o povoamento dos sertões etc. Pertencem, destarte, ao domínio público, não se sujeitando, porém, às regras jurídicas a que estão, normalmente, submetidos os bens públicos.<sup>35</sup>

O texto constitucional aborda terras devolutas como:

**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;<sup>36</sup>

<sup>34</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2007, p.894.

<sup>35</sup> LEITÃO, André Studart. **Usucapião de terras devolutas**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 49, 1 fev. 2001. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/593>>. Acesso em: 25 outubro. 2010.

<sup>36</sup> BRASIL. Constituição Federal. **Diário Oficial da União**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

Neste sentido, Hélio Nóvoa da Costa faz destaque com relação à conceituação de terras devolutas:

Hão de ser devolutas, de propriedade pública, aquelas terras que ainda não houverem saído do patrimônio coletivo ou por força de título legítimo, outorgado pelo poder público, ou em virtude de efetiva posse, nas condições estabelecidas em lei. Uma vez conceituado o instituto jurídico das terras devolutas, pela lei 601 de 18 de setembro de 1850, as leis especiais subsequêntes nada mais tem feito que avançar a data a que devem atingir o título e a posse efetiva sobre terras devolutas, para que o titular e o simples posseiro se transmudem em seus proprietários.<sup>37</sup>

Por fim, existe a necessidade de que as terras devolutas sejam identificadas, conhecidas, descobertas, para que sejam destinadas, ou seja, para que sejam afetadas.

### 3.2 Evolução Histórica

Popularmente, entendia-se que terra devoluta era sinônimo de terra não aproveitada. No entanto, devoluta é originada da palavra em latim “devolutu” que significa “adquirido por devolução”.

Hélio Nóvoa da Costa destaca:

Com o correr dos tempos, diluída a idéia primitiva de devolução em decorrência do inaproveitamento, generalizou-se a praxe de considerar devoluta a terra simplesmente não aproveitada, não ocupada, não trabalhada, não aplicada a algum uso público ou particular – conceito adotado na própria linguagem oficial, como a carta régia de 28 de setembro de 1612.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup>COSTA, Hélio Nóvoa da. **Discriminação de Terras Devolutas**, São Paulo: Leud, 2000, p 116.

<sup>38</sup>COSTA, Hélio Nóvoa da. **Discriminação de Terras Devolutas**, São Paulo: Leud, 2000, p 117.

O sentido real de terras devolutas também significava terras devolvidas ao Estado, conforme a Ordem de 18 de abril de 1842. Contudo, a Lei de Terras de 1850 trouxe alguma regularização para as terras devolutas, conforme o descrito no art. 3º da referida lei:

Art. 3º São terras devolutas:

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

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

§3º As que não acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo que, apesar de incursas em comisso, foram revalidadas por esta lei;

§ 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, foram legitimadas por esta lei.<sup>39</sup>

Neste mesmo sentido, referindo-se ao art. 3º da Lei de Terras de 1850, Paulo Garcia ressalta:

O art. 3º é o mais importante de toda a lei e, apesar do tempo, continua ele a servir de roteiro até hoje, pois nele se contém a conceituação legal do que seja terra devoluta. A quase totalidade das leis posteriores, inclusive as leis estaduais, fazem remissão a ele, quando de conceituar o que seja terra devoluta.<sup>40</sup>

Percebe-se então, que as terras devolutas, anteriormente à codificação das leis civis, estavam compreendidas nos bens patrimoniais públicos.

---

<sup>39</sup> BRASIL. Lei n. 601, de 18 de Setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. **Publicada na Secretaria de Estado dos Negócios do Império**, 20 Set 1850.

<sup>40</sup> GARCIA, Paulo. **Terras Devolutas**. Belo Horizonte: Oscar Nicolai, 1958, p.64.

Com o advento do Aviso de 23 de julho de 1901, eram consideradas pela União como terras devolutas as terras sobre as quais jamais se exerceu o direito de posse ou de propriedade.

O Código Civil de 1916 tratava terras devolutas em seu art. 337, como sendo:

Art. 337. São terras devolutas:

1º As que não se acharem aplicadas a algum uso público;

2º As que não se acharem no domínio particular por algum título legítimo, ou que não foram havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial;

3º As que foram havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, mas incursas em comisso por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura;

4º As que foram havidas por sesmarias ou pelas ditas concessões, incursas em comisso, se as sesmarias ou concessões não foram revalidadas;

5º As que forem ocupadas por meras posses, se estas não foram legitimadas.<sup>41</sup>

A Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964, Estatuto de Terra, tratou do assunto terras devolutas em seu art. 9º, mas não conseguiu defini-las ou explicitá-las, conforme o texto que se segue:

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

I – As de propriedade da União, que não tenham outra destinação específica;

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.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> BRASIL. Lei n.3.071, de 1 de janeiro de 1916. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**. 5 Jan. 1916.

<sup>42</sup>BRASIL. Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 31 Nov. 1964.

A constituição da República de 1988 define terras devolutas em seu art. 20 inciso II, inserindo-as entre os bens da União como fatores indispensáveis para o desenvolvimento econômico, defesa das fronteiras, fortificações militares e preservação ambiental.

### 3.3 Identificação Técnica

Para proceder a alienação, de acordo com a legislação pertinente, a União necessita saber se aquelas terras pertencem realmente a seu patrimônio, pois senão procederá a *non domino*. Para tanto, é necessário que se faça a identificação técnica das áreas a serem alienadas, ou concedidas, conforme afirma Ferreira e Carvalho:

A identificação técnica, em sede de terras públicas, nelas incluídas as devolutas, se faz por um procedimento denominado discriminação, única forma de se saber, com certeza, se uma determinada área é ou não devoluta. O objetivo da discriminatória, portanto, é encontrar as terras públicas, defini-las em seus contornos e em seus lindes, estremá-las das terras particulares, enfim, separar terras públicas das particulares, mediante verificação da legitimidade dos títulos de domínio particulares, apurando, por exclusão, as terras do domínio público.<sup>43</sup>

De acordo com a Lei nº 6.383 de 07 de dezembro de 1976, a discriminação de terras é aplicada na esfera administrativa, tanto quanto na esfera judicial, de acordo com o art. 22, inciso I.

Hélio Nóvoa da Costa conceitua discriminação de terras devolutas:

---

<sup>43</sup>FERREIRA, Artêmio Marcos Damasceno. CARVALHO, Tatiana Donza Cancela de. **Considerações sobre a Ocupação e a Possibilidade de Desapropriação, pelos Estados, do Domínio Útil dos Terrenos de Marinha e seus acrescidos**. In Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará, Belém: Imprensa Oficial, 2005, Vol 12/13, páginas 63 a 77.

Talvez o conceito mais fidedigno, quiçá o mais abrangente, seja o que se segue. Discriminação de terras é o processo pelo qual se apura a devolubilidade de terras ulterior destinação. Não se concebe que estas terras, após devidamente apuradas, permaneçam na titularidade do Estado.<sup>44</sup>

Deve-se ressaltar que o processo discriminatório pode ser administrativo ou judicial, conforme assevera Hélio Nóvoa da Costa:

A discriminação de terras devolutas pode ser administrativa ou judicial. Análise da evolução histórico-legislativa do instituto revela que ora de adotou uma das modalidades, ora outra, e outras vezes as duas modalidades, como hodiernamente.<sup>45</sup>

O embrião do processo discriminatório origina-se na Lei de Terras de 1850. A referida lei foi a primeira a cuidar da discriminação de terras no Brasil, sem, contudo, usar a expressão “discriminação” nem possuir as características do processo discriminatório atual.

Para compreender o que dizia a lei, basta observar seu art. 10:

Art. 10. O Governo proverá o modo prático de extremar o domínio público do particular, segundo as regras acima estabelecidas, incumbindo a sua execução às autoridades que julgar mais convenientes, ou a comissários especiais, os quais procederão administrativamente, fazendo decidir por árbitros as questões e dúvidas de fato, e dando de suas próprias decisões recurso para o Presidente da Província, do qual haverá também para o Governo.<sup>46</sup>

Mas devido à falta de sensibilidade política dos governantes, a discriminação de terras devolutas foi desditosamente interrompida por volta dos anos de 1980.

---

<sup>44</sup>COSTA, Hélio Nóvoa da. **Discriminação de Terras Devolutas**, São Paulo: Leud, 2000.

<sup>45</sup>COSTA, Hélio Nóvoa da. **Discriminação de Terras Devolutas**, São Paulo: Leud, 2000.

<sup>46</sup> BRASIL. Lei n. 601, de 18 de Setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. **Publicada na Secretaria de Estado dos Negócios do Império**, 20 Set 1850.

### 3.4 Discriminação Administrativa

Antes de iniciar o trato com relação à discriminação administrativa de terras devolutas, é importante compreender que a discriminação de terras só pode ser feita quando as terras são comprovadamente devolutas. As demais terras públicas quando indevidamente ocupadas, cabem os métodos de direito comum.

A ação de discriminação administrativa de terras devolutas é composta por duas partes. A primeira diz respeito à natureza contenciosa e a segunda de demarcação, conforme afirmam Freitas e Tosi:

A ação discriminatória, abstraindo-se o procedimento administrativo agora, comporta duas fases, isto é, a primeira de natureza contenciosa e a segunda a de demarcação, que não é propriamente ação condenatória, nem ação constitutiva, nem tampouco executória. É apenas provida de intensa carga constitutiva e executória, quando surge, a final, na fase demarcatória.<sup>47</sup>

De acordo com a Lei 6.383, art. 22, a demarcação da área será procedida, ainda que em execução provisória, de sentença da fase discriminatória, valendo esta, para efeitos de registro como título de propriedade.

Algo a ser ressaltado neste processo é que o mesmo é composto de acordo de vontades, sendo, portanto, de natureza negociável, objetivando acordo entre os ocupantes ou posseiros. A eficácia deste procedimento é *inter partes* e não *erga omnes*, valendo apenas entre as partes envolvidas.

O procedimento administrativo é instaurado por uma Comissão Especial, que no âmbito federal é criada pelo presidente do INCRA, estando o presidente da comissão investido de poderes de representante da União.

Freitas e Tosi continuam em seu discurso:

Os poderes públicos Estaduais e Municipais poderão adaptar a organização de suas comissões à semelhança do que ocorre da esfera federal, podendo ser através de órgão especial ou até mesmo de convênio firmado com o

---

<sup>47</sup> FREITAS, Gilberto Passos de; TOSI, Celso. **O Município e as terras devolutas**. Contribuição ao IX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, realizado em Curitiba-PR, de 19 a 24/09/1982. Revista Justitia: São Paulo, 1985, v. 130, p. 80-81.

INCRA. A comissão instituirá o procedimento com memorial descritivo da área e seu esboço, o rol das ocupações, dos titulares de domínio, mediante de levantamento nos cartórios de registro de imóveis da região. Também comunicará a instauração do procedimento administrativo a todos os oficiais de Registro de Imóveis da jurisdição, não podendo então, o serventário efetuar matrícula, registro, inscrição ou averbação relativos aos imóveis da área discriminada.<sup>48</sup>

Após o supracitado, o presidente da comissão deverá convocar os interessados para que compareçam, em prazo de 60 dias, no local da instauração da comissão.

Os títulos apresentados pelos convocados serão aceitos ou rejeitados pela comissão com relação à prova de domínio. Em caso de aceitação, os titulares serão notificados para a celebração do termo de reconhecimento. Quando houver dúvida sobre a legitimidade do título, a comissão reduzirá a termo as irregularidades, manifestando a propositura da ação competente.

### 3.5 Discriminação Judicial

O INCRA é investido pela União para representá-la judicialmente, no intuito de promover a discriminação de suas terras devolutas, mas com relação ao âmbito Estadual e Municipal, a incumbência é da Fazenda Pública.

Com relação à discriminação judicial de terras devolutas, Freitas e Tosi asseveram:

Terá cabimento o processo discriminatório judicial quando a fase administrativa for dispensada, voluntariamente ou por imposição legal, incluída a hipótese da presumida ineficácia, incapacidade *ad processum*, desatendimento ao edital administrativo de convocação ou notificação, ou quando cometido o atentado processo do artigo 24,<sup>49</sup> bem como se interessado o Município em alienar suas terras devolutas.

---

<sup>48</sup> FREITAS, Gilberto Passos de; TOSI, Celso. **O Município e as terras devolutas**. Contribuição ao IX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, realizado em Curitiba-PR, de 19 a 24/09/1982. Revista Justitia: São Paulo, 1985, v. 130, p. 80-81.

<sup>49</sup> FREITAS, Gilberto Passos de; TOSI, Celso. **O Município e as terras devolutas**. Contribuição ao IX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, realizado em Curitiba-PR, de 19 a 24/09/1982. Revista Justitia: São Paulo, 1985, v. 130, p. 80-81.

É importante compreender que o processo discriminatório judicial é procedimento de caráter preferencial e prejudicial em relação às ações em andamento, no que diz respeito à posse ou domínio dos imóveis situados na área discriminada, mesmo que parcialmente.

Freitas e Tosi afirmam:

Pelas dificuldades próprias desse procedimento, em particular quanto à concentração de atos em única audiência e dada a complexidade da matéria a ser deslindada, há inúmeras manifestações doutrinárias criticando a eleição do rito sumaríssimo pelo legislador. Note-se que, no sistema anterior os títulos apresentados eram meditados pelo próprio Poder Público, e, quando se passasse para a fase contenciosa, tudo estava em termos de conhecimento. No sistema vigente os títulos apresentados pelos particulares por certo causam grande embaraço para sua análise em audiência, onde tudo se realiza tumultuadamente, à pressa.<sup>50</sup>

A petição inicial será instruída com o memorial descritivo da área, onde devem constar o perímetro com as características e a confinância, em obediência aos acidentes naturais, a indicação das ocupações, origem e seqüência dos títulos, localização, valor estimado, benfeitorias, culturas, incidentes sobre o imóvel e outras peculiaridades.

Após a citação feita por edital, caso não haja comparecimento do citado, é feita a intervenção do Ministério Público na qualidade de curador.

Neste caso cabe ao particular provar a posse ou domínio da terra, apesar de algumas jurisprudências já tratarem que cabe à União provar a posse das terras devolutas.

---

<sup>50</sup> FREITAS, Gilberto Passos de; TOSI, Celso. **O Município e as terras devolutas**. Contribuição ao IX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, realizado em Curitiba-PR, de 19 a 24/09/1982. Revista Justitia: São Paulo, 1985, v. 130, p. 80-81.

#### 4. DISCRIMINAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS NO ÂMBITO MUNICIPAL

O assunto aqui abordado é com relação à competência do município no que diz respeito à disposição de terras devolutas. Existem questões concernentes à competência do Município para promover discriminação administrativa e judicial e expedir os respectivos títulos de tais terras.

Terras devolutas são definidas como imóveis incluídos entre os bens públicos, pertencentes ao patrimônio das pessoas jurídicas de direito público interno, que pertencem ao seu patrimônio por atribuição constitucional, que ainda não foram devidamente identificadas, delimitadas e incorporadas ao seu patrimônio, não estando ainda aplicada a um uso público, mas que são objeto de direito real, se incluindo entre os bens públicos de natureza dominical, que não são passíveis de usucapião, mas são alienáveis conforme descrito na lei.

Foi na Lei Imperial n. 601, de 1850 que se encontra a origem legal do conceito de terras devolutas. Denise Mattos Monteiro destaca:

A Lei de Terras de 1850, através de seu Regulamento, determinou que todas as terras obtidas em sesmarias ou através de posse — isto é, as terras que estavam sob domínio privado, deveriam ser medidas e demarcadas. Assim, as sesmarias poderiam ser revalidadas e as posses legitimadas, garantindo-se o título de propriedade definitivo aos seus possuidores. As terras públicas nacionais, chamadas de terras devolutas, não poderiam mais ser obtidas pela pura e simples ocupação, mas apenas mediante compra ao Governo.<sup>51</sup>

Doutrinariamente muitos foram os tratadistas conceituaram as terras devolutas. Dentre estes, pode-se mencionar aqui Hely Lopes Meirelles que diz que terras devolutas "*são aquelas pertencentes ao domínio público, as quais só são*

---

<sup>51</sup> MONTEIRO, Denise Mattos. Política **de terras no Brasil: a passagem do Império para a República**. Revista História Econômica & História de Empresas. V.2 (2002), 53-73.

*utilizadas pelo Poder Público em seus serviços e que não têm destinação específica; são bens públicos que não foram utilizados pelo titular do domínio".*<sup>52</sup>

Já Cretella Júnior citado por Carvalho Filho afirma que "*a designação atributiva devoluto-devoluta, que aparece nas expressões terras devolutas, terrenos devolutos, é oriunda do latim devolutu (m), particípio do verbo devolvere, que significa deparar, precipitar, rolar de cima, afastar-se de*"<sup>53</sup>. Desta forma, devoluto passa ao sentido de devolvido ou adquirido por devolução.

Neste sentido, Denise Mattos Monteiro destaca:

Para as terras devolutas serem vendidas, era necessário que, em cada Província, fossem identificadas, medidas e demarcadas pelas autoridades competentes, tendo sido criada, pelo governo imperial, uma "Repartição Geral das Terras Públicas" com esse objetivo. O grande problema residiria na definição de terras públicas, pois, "aos poucos, terras devolutas passaram a ser: 1) as que não estavam aplicadas a algum uso público nacional, estadual ou municipal; 2) as que não estavam no domínio particular, em virtude de título legítimo ". Em outras palavras, a identificação das terras públicas ficou na dependência da identificação das terras particulares, sendo aquelas definidas, portanto, por exclusão.<sup>54</sup>

Tradicionalmente, segundo o descrito anteriormente, definiam-se as terras devolutas por exclusão, e o inciso IV do Artigo 20 da Constituição da República também exclui do que é transferido aos municípios, situados em áreas que constituíam patrimônio da União, áreas tais afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal.

A Emenda Constitucional 46 deu ao inciso IV do Art. 20 da Constituição da República uma nova redação e trouxe uma forma de concessão originária de terras públicas aos municípios, onde foram constituídas terras devolutas municipais.

Mesmo havendo municípios beneficiados pela Emenda Constitucional 46, ainda continua a existir terrenos de marinha, que em conformidade com o Art. 20, inciso VII da Constituição da República, continuam a pertencer à União.

<sup>52</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed., Malheiros Editores: São Paulo, 1997, p.464.

<sup>53</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p. 991.

<sup>54</sup> MONTEIRO, Denise Mattos. **Política de terras no Brasil: a passagem do Império para a República**. Revista História Econômica & História de Empresas. V.2 (2002), 53-73.

A partir da emenda constitucional 46, em 6 de maio de 2005, não há mais competência da União para titular diretamente, ou mesmo mediante convênio, com os institutos de terras do Estados que integravam o seu patrimônio, ou até mesmo sede de municípios que passaram a pertencem a estes, que desde então detém competência exclusiva para promover as sua destinação.

Acredita-se que a Emenda Constitucional 46 privilegia o ente federado onde mora o cidadão, fazendo com que tais terras possam ser utilizadas na melhoria da qualidade de vida da comunidade onde estão localizadas, ajudando no bem social e no desenvolvimento econômico. Acredita-se também que cada vez mais os municípios devem receber atribuições e reconhecimento por parte do constituinte.

Freitas e Tosi destacam:

O município, como já assinalado, poderá ter dentre os seus bens patrimoniais terras devolutas que lhe foram passadas pelo Estado. Em se tratando de terras devolutas já discriminadas, inexistente qualquer problema, pois que integram os bens dominicais. Este poderá ocorrer, quando se tratar de terras devolutas ainda não discriminadas, ou seja, aquelas que não têm divisas certas, nem solo nem nos títulos, uma vez que se estabilizaram no domínio público por exclusão e remanescência da ocupação e do domínio particular.<sup>55</sup>

Ressalta-se aqui que a ação discriminatória fará o desembaraço das terras devolutas, independente da pessoa política, seja União, Estados-membros ou Municípios.

Neste sentido, Freitas e Tosi destacam:

Têm-se notícia que apenas o Estado de São Paulo e do Acre é que inseriram em suas Leis Orgânicas Municipais disposições pertinentes às terras devolutas do município, como constam do art. 60 da Lei Orgânica do Município de São Paulo: Pertencem ao patrimônio municipal as terras devolutas que se localizem dentro do raio de oito quilômetros, contados do ponto central da sede do Município, e de doze, contados da Praça da Sé do Município de São Paulo; sendo certo que o parágrafo único desse artigo disciplina que integram igualmente o patrimônio municipal, as terras

---

<sup>55</sup> FREITAS, Gilberto Passos de; TOSI, Celso. **O Município e as terras devolutas**. Contribuição ao IX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, realizado em Curitiba-PR, de 19 a 24/09/1982. Revista Justitia: São Paulo, 1985, v. 130, p. 80-81.

devolutas localizadas dentro do raio de seis quilômetros, contados do ponto central de seus distritos.<sup>56</sup>

Essa questão tem sido objeto de constante indagação de administradores municipais que se encontram de frente com o problema. Assim, se nos apresenta oportuno que dediquemos algum estudo sobre tão importante assunto, procurando chamar a atenção dos estudiosos e interessados na matéria, para que juntos logremos alcançar uma solução que ponha um paradeiro em inúmeras questões de terras existentes no nosso país, de graves conseqüências econômicas e particularmente sociais, entrvando o disciplinamento fundiário.

Ari Martins Alves Filho ressalta:

O poder político conferido aos municípios, dentre outras variantes, se expressa na possibilidade de elegermos não apenas o administrador local, ou seja, o prefeito, mas também um colegiado de representantes que compõe o Poder Legislativo local, ou seja, no Brasil, a Câmara de Vereadores. Esta realidade, apesar de nos parecer natural, não guarda semelhança com parte significativa da experiência vivida pelos outros países que adotam o Federalismo como forma de Estado.<sup>57</sup>

Compreende-se que a autonomia municipal, expressa através do poder político e administrativo, gera a potencialidade de autogoverno, auto-administração, enfim, produz a potencialidade do exercício político amplo, além da própria autonomia normativa que decorre desta realidade. Nestes termos, Ari Martins Alves Filho assevera:

Ocorre, contudo, que deter poder político, além do bônus das muitas possibilidades que advém deste fato, significa o ônus de ser cobrado por isso. E, felizmente, quanto mais a sociedade avança intelectual e civicamente, maiores são as cobranças sobre o poder público. Atualmente,

---

<sup>56</sup> FREITAS, Gilberto Passos de; TOSI, Celso. **O Município e as terras devolutas**. Contribuição ao IX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, realizado em Curitiba-PR, de 19 a 24/09/1982. Revista Justitia: São Paulo, 1985, v. 130, p. 80-81.

<sup>57</sup> ALVES FILHO, Ari Martins. **Ensaio sobre a Competência Legislativa Municipal de Iniciativa Parlamentar: Potencialidades e Desafios**. I Fórum de Integração do Legislativo promovido pela Assembléia Legislativa de Goiás no dia 14 de maio de 2009.

por exemplo, essa cobrança já ganha expressão em números, capazes de servir como indicadores para o acompanhamento social da atividade legislativa nos parlamentos brasileiros.<sup>58</sup>

No entanto, o primeiro registro legal de terras devolutas municipais é com datado de 05 de outubro de 1795, com a doação de terrenos realengos. Neste sentido, Hélio Nóvoa da Costa ressalta:

Soem as leis estaduais trazerem dispositivos em que se alude à entrega de terras devolutas aos Municípios, para os mais diversos objetivos e através de processos diversificados, inexistindo, pois, uma uniformização legislativa, como era de se esperar.<sup>59</sup>

Consoante a este assunto, encontra-se como grande legislador da matéria, o estado de São Paulo, que editou em 13 de novembro de 1891 a Lei Estadual nº16, que estipulou em seu art. 38, §1º, a doação de terras devolutas aos municípios.

Tal procedimento foi repetido pela Lei Estadual nº1.038 de 19 de dezembro de 1906, que através de seu art. 19 destinou terras devolutas adjacentes às povoações de mais de mil habitantes, em raio de círculo de seis quilômetros a partir da praça central, para formação de conglomerados urbanos. Após isto, no ano de 1935, a Lei Estadual nº 2.484 de 16 de dezembro, transferiu porção de terras devolutas para municípios paulistas, e ocorreu ampliação destas áreas em 06 de agosto de 1945, através do Decreto-Lei nº14.916.

Seguindo esta cronologia, encontram-se os dizeres de Hélio Nóvoa da Costa:

A legislação paulista deu aos municípios atividade discriminadora de terras devolutas. O município da capital, em tempos idos, chegou, inclusive, a disciplinar esta atividade, através da Lei Municipal nº 3.859, de 31 de março de 1950, regulamentada pelo decreto nº3.539, de 03 de abril de 1957. a legislação federal corroborou a Lei Paulista. Outro não foi o entendimento do art. 1º da lei nº 3.081, de 22 de dezembro de 1956, que disciplinava a competência dos municípios para discriminar, e do art. 11, §1º, da lei nº4.504, de 30 de novembro de 1964 – ESTATUTO DA TERRA - , que

---

<sup>58</sup> ALVES FILHO, Ari Martins. **Ensaio sobre a Competência Legislativa Municipal de Iniciativa Parlamentar: Potencialidades e Desafios**. I Fórum de Integração do Legislativo promovido pela Assembléia Legislativa de Goiás no dia 14 de maio de 2009.

<sup>59</sup> COSTA, Hélio Nóvoa da. **Discriminação de Terras Devolutas**, São Paulo: Leud, 2000.

dispunha sobre convênios a serem celebrados entre União e o Município para discriminação das terras devolutas municipais.<sup>60</sup>

No entanto, a partir da Constituição Federal de 1967 e Emenda Constitucional nº1, de 17 de outubro de 1969, em seus art. 4º, I, IV e V, e art. 5º, as terras devolutas deixaram de existir, conforme texto abaixo:

Art. 4º Incluem-se entre os bens da União:

I - a porção de terras devolutas indispensável à segurança e ao desenvolvimento nacionais;

(...)

IV - as terras ocupadas pelos silvícolas;

V - os que atualmente lhe pertencem; e

(...)

Art. 5º - Incluem-se entre os bens dos Estados e Territórios os lagos em terrenos de seu domínio, bem como os rios que neles tem nascente e foz, as ilhas fluviais e lacustres e as terras devolutas não compreendidas no artigo anterior.<sup>61</sup>

Assim sendo, Freitas e Tosi ressaltam importante consideração:

Convém aqui mencionar que, diante da sistemática do direito positivo vigente, os Municípios têm apenas direitos sobre as terras devolutas, mas não o domínio oponível contra terceiros, ou para fins alienativos, o que seria conseguido somente após o registro imobiliário. Esses direitos o são de forma e em termos genéricos, diante da origem histórica pública das terras, ou ainda em decorrência de lei estadual (como acontece com a Lei Orgânica dos Municípios de São Paulo, artigo 60 e seu parágrafo único), ineficaz para dar origem à matrícula no Registro de Imóveis e, por via de consequência, inoperante para transformar as terras devolutas em alienativas, já que o ocupante não teria como registrar igualmente seu título de mera legitimação de posse, em atenção ao princípio da continuidade do registro público.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> COSTA, Hélio Nóvoa da. **Discriminação de Terras Devolutas**, São Paulo: Leud, 2000.

<sup>61</sup> BRASIL. Constituição Federal. **Diário Oficial da União**. Promulgada em 24 de janeiro de 1967.

<sup>62</sup> FREITAS, Gilberto Passos de; TOSI, Celso. **O Município e as terras devolutas**. Contribuição ao IX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, realizado em Curitiba-PR, de 19 a 24/09/1982. Revista Justitia: São Paulo, 1985, v. 130, p. 80-81.

Desta mesma forma, a Lei nº 6.383 de 07 de dezembro de 1976 dispôs sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União, silenciando-se sobre as terras municipais, e tratando em seu art. 27 somente sobre as terras devolutas estaduais.

Hélio Nóvoa da Costa descreve:

Iniciou-se certo dissídio jurisprudencial, ora entendendo-o possível (no Estado de São Paulo), ora só o admitindo em convênio com o Estado, na forma do decreto nº50.369, de 13 de setembro de 1958, o que não impediu a edição da Lei Municipal nº1.259, de 23 de dezembro de 1987, que dispõe sobre a regularização das terras devolutas do Município de Presidente Epitácio, Estado de São Paulo.<sup>63</sup>

No entanto, com o advento da Constituição da República de 1988, os Estados-membros reconquistaram seu direito à dominialidade de suas terras devolutas, aquelas que forem devidamente marcadas, apuradas e registradas em seu nome. Para que as terras devolutas sejam discriminadas, é necessário conhecê-las, conforme afirmado por Alexandre de Moraes:

O perímetro para a discriminação de terras devolutas é estabelecido pelo Estado. Consiste de uma linha que delimita uma superfície que representa o conjunto de imóveis, objeto da discriminação. Esta linha é materializada por elementos naturais, como leitos de rios, espigões etc., e elementos artificiais como estradas, linhas imaginárias etc. O princípio de aproveitar esses elementos não considera as divisas dos imóveis, as divisas distritais, as divisas municipais e as divisas de comarca; como consequência um perímetro pode estar contido em mais de um Distrito, em mais de um Município, em mais de uma Comarca, e o perímetro pode seccionar um imóvel.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup>COSTA, Hélio Nóvoa da. **Discriminação de Terras Devolutas**, São Paulo: Leud, 2000.

<sup>64</sup>MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 22. ed., São Paulo: Editora Atlas, 2007, p. 285.

Nasceu a necessidade de conhecer, apurar, qualificar e destinar as terras devolutas. Para tal, é necessário o processo discriminatório, seja administrativo ou judicial, conforme ressalta Alexandre de Moraes:

Discriminar terras devolutas significa declarar o caráter devoluto das terras públicas e separá-las das terras de domínio particular mediante a demarcação entendida segundo os princípios das Ciências Jurídicas e das Ciências Geodésicas. A demarcação consiste na identificação dos imóveis julgados particulares, na documentação (memoriais descritivos), na materialização das linhas divisórias e no provimento de meios técnicos seguros que permitam a reconstituição. O conceito e a caracterização de terras devolutas são dados pelas legislações do Império, da União e dos Estados. Destacam-se os seguintes ganhos que a discriminação de terras devolutas propicia: a) início do processo da regularização fundiária; b) mapeamento da superfície delimitada pelo perímetro na escala 1:10000; mapeamento das zonas urbanas e aglomerados populacionais rurais na escala 1:1000 ou 1:500; c) suporte ao Cartório de Registro de Imóveis.<sup>65</sup>

O processo discriminatório compreende duas fases, divididas em partes indispensáveis para o sucesso do proposto na discriminação das terras devolutas. A primeira fase, conforme relatado por Alexandre de Moraes:

A 1ª é o ajuizamento da ação ou abertura do processo administrativo, compreende o levantamento expedito de campo quanto à cartografia associado a um levantamento documental cuidadoso dos ocupantes e dos imóveis. São: a) vistoria no perímetro; b) pesquisa e aquisição de informações cartográficas; c) preparação das fotografias aéreas; d) identificação, reambulação e cadastro dos imóveis inseridos no perímetro, elaboração de laudos de identificação fundiária e coleta de cópias de documentos pessoais e dos imóveis; e) levantamento a teodolito das zonas urbanas e dos aglomerados populacionais rurais; f) apresentação de *overlay* sobre as fotografias aéreas trabalhadas ou de mapa em escala adequada, rol de ocupantes, numeração dos imóveis e área aproximada; g) pesquisa no Cartório de Registro de Imóveis a fim de coletar dados à elaboração da filiação de cada imóvel.<sup>66</sup>

Já segunda fase, ainda em conformidade com os dizeres de Alexandre de Moraes, segue:

---

<sup>65</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 22. ed., São Paulo: Editora Atlas, 2007, p. 285.

<sup>66</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 22. ed., São Paulo: Editora Atlas, 2007, p. 285.

A 2ª fase, também chamada de demarcação, compreende o levantamento rigoroso visando à demarcação das linhas extremas de modo que as terras devolutas fiquem demarcadas por exclusão. São: a) demarcação do perímetro já discriminado ou em discriminação; b) demarcação das divisas dos distritos e dos municípios do perímetro; c) demarcação das divisas entre as terras devolutas que comporão os patrimônios estadual e municipal; d) demarcação das divisas das unidades ambientais; e) demarcação das áreas julgadas particulares na sentença; f) elaboração do laudo de arbitramento e laudo de demarcação. O laudo de demarcação é caracterizado pelo detalhamento da metodologia para a fixação das linhas demarcadas e pelos memoriais descritivos de modo a atender ao disposto no artigo 225 da Lei n. 6015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos).<sup>67</sup>

Vale ressaltar que estes procedimentos são fundamentais para o processo de discriminação das terras devolutas municipais, a fim de que se tenha dimensão das terras analisadas, assim como sua legalidade e como estas podem ser aproveitadas em benefício da comunidade.

Freitas e Tosi descrevem:

Dispôs ainda o legislador que as terras situadas em áreas rurais declaradas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais, serão desde logo arrecadadas em nome da União pelo INCRA, constando do ato a circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel, sua eventual denominação, características e confrontações. Isso em virtude da antecedente pesquisa que incumbe a autoridade correspondente da discriminatória, realizada junto aos Cartórios de Registro de Imóveis competentes, estando condicionada a arrecadação à inexistência de contestação ou reclamação administrativa promovida por terceiros, quanto ao domínio e posse do imóvel.<sup>68</sup>

A legislação do estado de São Paulo, mais especificamente do município de Presidente Prudente, através da Lei nº 5.187/98, trata da discriminação de terras devolutas do referido município, em seu art. 1º, que diz:

---

<sup>67</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 22. ed., São Paulo: Editora Atlas, 2007, p. 285.

<sup>68</sup> FREITAS, Gilberto Passos de; TOSI, Celso. **O Município e as terras devolutas**. Contribuição ao IX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, realizado em Curitiba-PR, de 19 a 24/09/1982. Revista Justitia: São Paulo, 1985, v. 130, p. 80-81.

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a promover a legitimação de posse das terras devolutas municipais, através de procedimento administrativo disciplinado por esta lei.

§1º - São terras devolutas municipais, para os fins desta lei, as áreas que passaram para o domínio patrimonial do Município, objeto de Convenção assinada no dia 06 de abril de 1998, com a Procuradoria Geral do Estado, abrangidas pelo Segundo Perímetro de Presidente Prudente, situadas dentro do raio de 08 (oito) quilômetros, contados a partir do marco zero da sede do Município de Presidente Prudentes, de acordo com o mapa e roteiro constantes do Anexo Único desta lei.

§2º - O procedimento de legitimação é voluntário, podendo ser requerido a qualquer tempo.<sup>69</sup>

Ainda na referida lei, consta o desenvolvimento do processo de discriminação de terras devolutas, descrito da seguinte maneira em seu art. 9º:

Art. 9º - Compete à Comissão de Regularização de Terras Devolutas Municipais decidir sobre a destinação dessas áreas.

§1º - A Comissão de Regularização será nomeada pelo Chefe do Executivo, composta por três membros, representantes das seguintes unidades administrativas:

I – Secretaria de Planejamento;

II – Assessoria Jurídica e Legislativa;

III – Secretaria de Administração.

§2º - Para fundamentar a decisão, poderão ser requisitados pela Comissão serviços municipais ou serviços de órgãos técnicos da municipalidade, para vistorias, perícias, constatações e avaliações, além de requeridas diligências, oitiva de testemunhas, requisitados documentos junto às repartições públicas ou solicitados junto às federais e estaduais.

§3º - Se necessário, o procedimento será instituído com pareceres do Gabinete do Prefeito, bem como de outros órgãos da Administração.

Em análise aos artigos supracitados, percebe-se que já existem maneiras de se discriminar as terras devolutas municipais a partir da instituição de métodos conforme descrito em lei.

---

<sup>69</sup> Lei Municipal nº 5187/98. Institui o processo de regularização do domínio sobre terras devolutas municipais e dá outras providências. Presidente Prudente, São Paulo.

Desta forma, compreende-se que sendo o município detentor de terras devolutas, as quais foram trespassadas pelo estado através de concessão, e sendo o processo discriminatório o meio legal para identificação e regularização de tal, o ente federativo municipal poderá valer da prerrogativa do art 30, inciso I da CF/88, e editar um lei incluindo na lei orgânica municipal as terras devolutas de sua propriedade, e posterior edição de lei que regulamente o processo discriminatório de terras devolutas municipais através de procedimento constante da Lei federal nº 6.383 de 7 de dezembro de 1976.

A edição das respectivas leis possibilitaria ao município promover a discriminação de suas terras devolutas, através de procedimentos constante da lei federal nº 6.383 de 7 de dezembro de 1976, e conseqüentemente promover a regularização fundiário no município, concedendo aos respectivos ocupantes os títulos de legitimação de posse, ou utiliza-las conforme as necessidades do município.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo aqui delimitado tratou da Discriminação de Terras Devolutas no Âmbito Municipal, e teve como objetivo discutir a possibilidade do Município regularizar suas terras devolutas, por meio de processo discriminatório, para prosseguir à legitimação de posse aos seus eventuais ocupantes.

A discriminação de terras devolutas consiste em identificar tecnicamente as terras públicas, tanto dominicais quanto devolutas, do domínio municipal transferidas pelo Estado-membro através de concessão, para que fossem medidas, descritas e estremadas do domínio de particulares, para então poderem ser alienadas ou concedidas.

Observou-se, contudo, que a legislação com relação à competência legislativa trata de forma massiva da competência da União, deixando estreito as possibilidades para Estados, Distrito Federal e Municípios.

Todo o trabalho aqui construído, além de descrever todo o histórico das terras devolutas no Brasil, desde a coroa portuguesa até os dias atuais, ainda tratou da discriminação de tais terras pelo município.

Portanto, compreende-se que caberia ao ente federativo municipal legislar sobre discriminação de suas terras devolutas, para então tais terras poderem receber destinação conforme as necessidades do município.

Procurou-se uma solução para regularização fundiária dos ocupantes das terras devolutas municipais, mediante processo discriminatório, seja ele administrativo ou judicial, utilizando as possibilidades deixadas pelas leis federais, criando através de lei municipal, maneiras de o município exercer a competência legislativa, conforme texto previsto no art. 30, inciso I, da Constituição da República de 1988.

Há de se considerar a titularidade de terras devolutas do ente federativo municipal.

Na esfera municipal, e conforme o texto do art. 30, inciso I, da CR/88, existe autonomia do município em legislar sobre assunto de interesse local, baseado no

princípio da predominância do interesse. Portanto, pode o município legislar sobre a discriminação de suas terras devolutas, tendo em vista que a regularização fundiária trata-se de assunto de interesse local.

Por derradeiro, como forma de transferência das terras devolutas, poderá se valer o município, da figura da legitimação de posse.

## REFERÊNCIAS E FONTES

ALVES FILHO, Ari Martins. **Ensaio sobre a Competência Legislativa Municipal de Iniciativa Parlamentar: Potencialidades e Desafios**. I Fórum de Integração do Legislativo promovido pela Assembléia Legislativa de Goiás no dia 14 de maio de 2009.

ANDRADE, Manuel Correia de. **A questão da terra na Primeira República**. In: Silva, S. e Szmrecsányi, T. (org.) História Econômica da Primeira República, São Paulo: Hucitec, 1996. p. 143-156.

ASSIS, Jacy de. **Ação Discriminatória**, Separata Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia, vol. 6 no. 2, Uberlândia : 1977.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. **Manual de Direito Administrativo**, 1ª ed. 2ª Tiragem. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Fórum, 2005.

BRASIL. Constituição Federal. **Diário Oficial da União**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Constituição Federal. **Diário Oficial da União**. Promulgada em 24 de janeiro de 1967.

BRASIL. Decreto-lei n. 9.760, de 5 de Setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 06 Dez. 1946.

BRASIL. Lei 4.504 de 30 de Novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e da outras providencia. **Diário Oficial da União**. 31 Nov. 1964.

BRASIL. Lei n. 3.081, de 22 de dezembro de 1956. Regula o processo das ações discriminatórias de terras publicas. **Diário Oficial da União**. 22 Dez. 1956.

BRASIL. Lei n. 5.972, de 11 de dezembro de 1973. Regula o Procedimento para o Registro da Propriedade de Bens Imóveis Discriminados Administrativamente ou Possuídos pela União. **Diário Oficial da União**. 13 Dez. 1973.

BRASIL. Lei n. 601, de 18 de Setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. **Publicada na Secretaria de Estado dos Negócios do Império**, 20 Set 1850.

BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**. 11 Jan. 2002.

BRASIL. Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 31 Nov. 1964.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

COSTA, Hélio Nóvoa da. **Discriminação de Terras Devolutas**, São Paulo: Leud, 2000.

FERREIRA, Artêmio Marcos Damasceno. CARVALHO, Tatiana Donza Cancela de. **Considerações sobre a Ocupação e a Possibilidade de Desapropriação, pelos Estados, do Domínio Útil dos Terrenos de Marinha e seus acrescidos**. In Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará, Belém: Imprensa Oficial, 2005, Vol 12/13.

FREITAS, Gilberto Passos de; TOSI, Celso. **O Município e as terras devolutas**. Contribuição ao IX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, realizado em Curitiba-PR, de 19 a 24/09/1982. Revista Justitia: São Paulo, 1985, v. 130.

GARCIA, Paulo. **Terras Devolutas**. Belo Horizonte: Oscar Nicolai, 1958.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9. ed., São Paulo: Saraiva, 2004.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1995.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo** – 6. Ed. Rev. e Atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

LEITÃO, André Studart. **Usucapião de terras devolutas**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 49, 1 fev. 2001. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/593>>. Acesso em: 25 outubro. 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed., Malheiros Editores: São Paulo, 1997.

MONTEIRO, Denise Mattos. **Política de terras no Brasil: a passagem do Império para a República**. Revista História Econômica & História de Empresas. V.2 (2002).

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 22. ed., São Paulo: Editora Atlas, 2007.

PEREIRA, José Edgard Penna Amorim Pereira. **Perfis Constitucionais das terras devolutas**. 1. ed., Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003.

ROCHA, Ibraim. **A Constituição na Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen**. In Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará, Vol 6/7, Belém: 2002, pp. 63 a 79; Jus Navigandi, n.43. <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=88>. Disponível desde fevereiro de 2000.

SÃO PAULO-SP. Lei Municipal nº 3.859 de 31/03/1950. Dispõe sobre terras devolutas do município. **Publicado na Diretoria do Departamento do Expediente e do Pessoal da Secretaria de Negócio Internos e Jurídicos**, 31 mar. 1950.

SÃO PAULO-SP. Lei Municipal nº 3.859 de 31/03/1950. Dispõe sobre terras devolutas do município. **Publicado na Diretoria do Departamento do Expediente e do Pessoal da Secretaria de Negócio Internos e Jurídicos**, 31 mar. 1950.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16. ed., São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, Lígia Osório. **Terras Devolutas e Latifúndio: efeitos da lei de 1850**. Campinas: Ed. da Unicamp, 1996.

ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 20. ed., São Paulo: Editora Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_ **Teoria da Posse Agrária e Usucapião de Terras Públicas – Breve reflexão frente a Constituição do Estado do Pará**. *In.* Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará. No. 5. Belém: Imprensa Oficial do Estado; .Jul/dez 2001.

.