

particulares interessados em cultivá-las, mediante o pagamento de certo valor calculado sobre os frutos). Todavia, as capitanias não apresentavam transmissão de domínio pela Coroa aos donatários, mas apenas transferência de poderes políticos, circunscritos às áreas delimitadas³⁰.

A finalidade das sesmarias era incentivar a cultura das terras. No entanto, no Brasil, havia uma imensa área a ser povoada e explorada, e as sesmarias foram concedidas por meio de critérios duvidosos, gerando desta forma grandes abusos³¹.

Em 1822, o governo suspendeu a concessão de sesmarias e no intuito de regularizar essa situação pouco confusa, definir o domínio público, obstar os abusos na ocupação e legitimar as posses consumadas, o governo imperial editou a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, a denominada Lei de Terras³². É só a partir de então que se pode falar, no Brasil, num regime de dominialidade pública.

A principal intenção que decorria da lei era a de legitimar as posses que apresentassem os requisitos da morada habitual e cultivo da terra (art. 5º), independentemente se as sesmarias foram concedidas de forma irregular, desde que apresentassem os requisitos citados³³.

A lei proibiu o apossamento de novas terras (art. 2º) e “as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra”, salvo nas zonas de fronteira com outros países, em uma zona de dez léguas, local onde poderiam ser cedidas gratuitamente (art. 1º)³⁴.

O artigo 18 da mencionada lei estabeleceu que os possuidores de determinada quantidade de terra, que não procedessem a sua medição no prazo, seriam mantidos apenas na área de cultivo, devendo as terras incultas retornar ao domínio do Estado. É nessa determinação que definem-se as terras devolutas como aquelas terras que pertenceram aos sesmeiros, mas que caídas em comisso, foram devolvidas ao Estado, por se acharem incultas.

Contudo, a Lei das Terras em seu artigo 3º definiu como 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 se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por lei;

³⁰ Idem.

³¹ Idem.

³² BRASIL, Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

³³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2007, p. 658.

³⁴ Idem.

§ 4º as que não se acharem ocupadas por posses que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por lei³⁵.

Em análise ao mencionado dispositivo, vê-se que as terras devolutas eram terras vagas, abandonadas, não utilizadas quer pelo Poder Público quer por particulares³⁶.

Nas palavras de Emílio Alberto Maya Gischkow:

[...] a persistência do critério da Lei nº 601, ao conceituar as terras devolutas como as que não foram adquiridas regularmente por particulares e também não aplicadas especificamente a algum uso público, faz denotar o alto sentido da legislação imperial quando estabeleceu a definição de terras devolutas, como as que iriam ou voltavam a integrar os bens públicos, porque não haviam sido legitimamente transferidas para o domínio particular ou não tivessem sido aplicadas, a algum uso público federal, estadual ou municipal. Decorrentemente, segundo a referida Lei n. 601, de 1850, as terras públicas que nunca estiveram nas mãos de particulares e as que não foram empregadas em algum fim especial pelo Poder Público, bem como todas as áreas que, antes do advento da dita Lei nº 601, foram devolvidas ao Governo Imperial, por não confirmadas as respectivas sesmarias ou concessões, constituíam todas elas as chamadas terras devolutas³⁷.

Em suma, podemos dizer que, para a Lei de Terras, é devoluta a terra que não esteja afetada a nenhuma finalidade pública, e que não tenha integrado, por título legítimo, o patrimônio particular.

Com relação à titularidade das terras devolutas, alguns doutrinadores consideram estas terras como sendo *res nullius*, coisa de ninguém. Contudo, é evidente que se trata de bens públicos.

No mesmo sentido temos o parecer de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, segundo a qual:

As terras devolutas, quanto à titularidade, passaram por diferentes fases: no período colonial, pertenciam a Portugal; na época imperial, pertenciam à Coroa; com a proclamação da República, a Constituição de 1891 transferiu-as para o Estado, com reservas a União³⁸.

Assim, com a proclamação da República, as terras devolutas foram transferidas para o Poder Público, nos termos do artigo 34 da Constituição de 1891. Permanecendo, essas terras em poder da União, consoante prevê o artigo 20, inciso II, e, aos Estados-Membros, nos termos do artigo 26, inciso IV, da atual Lei Maior.

De fato, o que podemos destacar daqueles dispositivos é que a Constituição de 1988 não dá a titularidade de terras devolutas a municípios. Porém, a Constituição de cada Estado-Membro poderá fazê-lo.

³⁵ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2004, p. 784-785.

³⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p. 658.

³⁷ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. vol. 7. Arts. 170 a 192. São Paulo: Editora Saraiva, 1990, p. 246.

³⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p. 661.

Para Diogenes Gasparini:

[...] O Município não é, por força dessa Constituição, titular de terras devolutas. Apenas são de seu domínio as que pela legislação estadual anterior lhe foram atribuídas e que já estão discriminadas. [...]. Também são do Município as terras devolutas que o Estado, eventualmente, lhes trespassar. [...] ³⁹.

Sobretudo, a titularidade do Estado (União e Estados-Membros) sobre as terras devolutas não é incondicional e absoluta, pois, diante das sucessivas e caóticas transmissões e devoluções de domínios, estas terras tornaram-se, atualmente, indeterminadas no território nacional, ficando o Estado impossibilitado de determiná-las e arrecadá-las, senão mediante procedimento discriminatório.

A discriminação das terras devolutas está prevista na Lei nº 6.383/76⁴⁰, que disciplina a discriminação e a delimitação das terras devolutas da União e, no que couber, às terras devolutas estaduais, nos termos do artigo 27. Todavia, nada impedi que suas normas também se apliquem à discriminação das terras devolutas dos Municípios.

O objetivo do processo discriminatório é separar as terras públicas das particulares, mediante verificação da legitimidade dos títulos de domínio particulares, apurando, por exclusão, as terras do domínio público⁴¹.

Quanto às espécies procedimentais, a mencionada lei estabelece duas fases de discriminação das terras devolutas, podendo ser feito administrativamente ou judicialmente, sendo que neles compreendem uma fase de chamamento dos interessados e uma fase de demarcação.

O processo administrativo será realizado pela própria Administração Pública, conforme preceitua os artigos 2º a 17, contendo as fases de instauração, instrução e conclusão.

Primeiramente, para a instauração do processo administrativo, será criado uma Comissão Especial por ato do presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA para dirigir tal procedimento, sendo que esta comissão será composta por três membros (artigo 2º)⁴².

Em seguida, convocam-se, mediante edital, todos os interessados localizados em área previamente indicada por meio de memorial descritivo, para que apresentem, dentro do prazo

³⁹ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2004, p. 786.

⁴⁰ BRASIL, Lei nº 6.383, de 07 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6383.htm. Acesso em: 12 de maio de 2011.

⁴¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p. 662.

⁴² BRASIL, Lei nº 6.383, de 07 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6383.htm. Acesso em: 12 de maio de 2011.