



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP

Seção: Artigos Científicos

Análise jurídica da gestão de terras devolutas localizadas na Faixa de Fronteira

Legal analysis of vacant lands' management located in the frontier stripe

Brenda Rocha Caramês; Karoline Araújo Olívio e Luly Rodrigues da Cunha Fischer

Resumo: O presente artigo apresenta os resultados da pesquisa sobre o instituto das Terras Devolutas, com foco naquelas situadas em faixa de fronteira, por meio da análise doutrinária, assim como através dos acórdãos publicados pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e referentes ao tema. Busca-se compreender o entendimento desta Corte em relação aos seguintes questionamentos: os imóveis localizados na faixa de fronteira, apenas por estarem localizados nesta faixa, são necessariamente classificados como bens da União? E ainda, é possível a ocorrência de usucapião na faixa de fronteira?

Palavras-chave: terras devolutas; faixa de fronteira; Superior Tribunal de Justiça; bens públicos.

Abstract: This article presents the research results of the institute of vacant lands, focusing on those located in frontier stripe, through the doctrinal analysis, as well as by the judgments issued by the Superior Court of Justice on the topic. It aims to comprehend the understanding of this Court on the following questions: the properties located in the frontier stripe, just by being located in this range, are necessarily classified as Union's property? And also, is it possible the occurrence of adverse possession in the frontier stripe?

Keywords: vacant lands; frontier stripe; Superior Court of Justice; public domain.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v4n1p257-273>

Artigo submetido em: setembro de 2016

Aprovado em: dezembro de 2016

ANÁLISE JURÍDICA DA GESTÃO DE TERRAS DEVOLUTAS LOCALIZADAS NA FAIXA DE FRONTEIRA

Brenda Rocha CARAMÊS*

Karoline Araújo OLÍVIO**

Luly Rodrigues da Cunha FISCHER***

Sumário: 1 Introdução; 2 Histórico e conceito de terras devolutas; 3 Características e classificação das terras devolutas; 4 Evolução histórica da faixa de fronteira; 5 Análise jurisprudencial sobre terras devolutas concedidas pelos estados na faixa de fronteira; 6 Conclusão; 7 Referências bibliográficas.

1. Introdução

O nascimento do instituto jurídico denominado “terras devolutas” é oriundo do regime sesmario, sendo as terras devolutas um instituto essencialmente brasileiro, indissociável da história e colonização do país.

A Coroa Portuguesa, diante da necessidade de colonizar a nova posse, dividiu o território nacional em grandes glebas, concedidas por meio de Cartas de Doação. A concessão de cartas não era incondicionada, havendo cláusulas que, se desrespeitadas, poderiam levar ao confisco do bem, retornando a propriedade ao patrimônio Real. Ou seja, a terra era “devolvida” ao patrimônio público.

* Atualmente é graduanda de Direito da Universidade Federal do Pará - UFPA, estagiária na Defensoria Pública da União - DPU, participa do projeto DIREITO AMBIENTAL SEM RÓTULOS, monitora das disciplinas Direito Agrário e Ambiental, participou do GRUPO DE ESTUDOS DIRIGIDOS (GED) - GESTÃO DE BENS PÚBLICOS IMÓVEIS NO SÉCULO XXI (2015), foi monitora da disciplina Introdução a Ciência do Direito no ano de 2014, Bolsista do Núcleo de Prática Jurídica da Universidade Federal do Pará (2014) e cursou Matemática LIC. na Universidade Federal do Pará, UFPA. Estagiou no Ministério Público do Estado do Pará na 10ª Promotoria de Justiça de Família - MPEPA (2015), Advocacia Geral da União - AGU (2014) e nas Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - ELETRONORTE (2008). Contato: camesbrenda@gmail.com.

** Discente do 8º semestre do curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal do Pará (UFPA). Foi integrante voluntária do projeto de pesquisa "Apuração de remanescente da 1ª légua patrimonial de Belém: identificação dos limites da primeira légua e da afetação desse patrimônio ao uso público", da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia, e também foi membro discente efetiva do Grupo de Estudos Dirigidos "Gestão de Bens Públicos Imóveis no Século XXI", da UFPA/ICJ. Estagiou no Tribunal Regional do Trabalho 8ª Região, atuando na Divisão de Precatórios, onde também auxiliou em audiências realizadas junto à Presidência daquele Tribunal. Atualmente é estagiária da 3ª Promotoria de Execuções Penais, Penas e Medidas Alternativas do Ministério Público do Estado do Pará. Realizou intercâmbio na Peking University (PKU), em Pequim - China, através do Programa Top China 2016. CV: <http://lattes.cnpq.br/1928251551001860>. Contato: karol_olivio@hotmail.com

*** UFPA - Professora adjunta 1 da Universidade Federal do Pará em regime de dedicação exclusiva. Na Graduação ministra as disciplinas de Direito Agrário, Direito Ambiental, Direito Florestal. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito, linha de pesquisa Direitos Humanos e Meio Ambiente. Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará e Universidade de Paris XIII (2014) em regime de co-tutela. Possui graduação (2005) e mestrado em Direito (2008) pela Universidade Federal do Pará. Advogada e Membro da Escola Superior de Advocacia no Pará. Contato: Lulyfischer@yahoo.com

A Carta Foral de 06 de outubro de 1531 introduziu no Brasil o regime Sesmarial e, assim, tanto o capitão-donatário quanto o Rei poderiam efetuar doações de porções de terras dentro das Capitânicas, podendo transmitir gratuitamente o domínio útil de certa parcela do território (sesmaria) ao colono. Este, por sua vez, tinha a obrigação de pagar o foro, demarcar, ocupar e realizar atividades produtivas na terra que lhe foi concedida, sob pena de tê-la devolvida ao patrimônio da Capitania. Verifica-se que ao longo dos três séculos que o sistema de sesmarias vigorou no Brasil inúmeras legislações foram editadas. Neste período a legislação era esparsa e em alguns momentos confusa ou contraditória.

Com o Ato Imperial nº 76 de 1822 o regime de sesmarias foi suspenso, provocando um vazio legislativo até a promulgação da Lei de terras em 1850. Durante este período, houveram inúmeras ocupações desordenadas e avanços de particulares sobre terras públicas, de forma que a apoderação (posse) se tornou o meio utilizado para a aquisição da propriedade. A fim de regularizar esta situação, foi editada a Lei 601 de 1850, Lei de Terras, que também instituiu aquilo que mais tarde viria a ser conhecida como faixa de fronteira, pois esta Lei já dispunha sobre a zona de 10 léguas (aproximadamente 66 km) de terras do Império nos limites com países vizinhos, estabelecendo que nesta zona as terras poderiam ser concedidas gratuitamente.

As terras que pertenciam à Coroa Portuguesa durante o Império passaram ao domínio nacional com a Independência. As terras devolutas que estavam desocupadas passaram ao domínio dos Estados, e muitas porções de terras foram concedidas aos colonos mediante expedição de títulos de domínio, independentemente de transcrição. No entanto, a União não renunciou o seu domínio, já estabelecido desde a Lei de Terras, sobre as terras devolutas localizadas na faixa de fronteira.

A partir da Constituição Federal de 1934 foi criada a faixa de segurança nacional, que englobava a faixa de fronteira. Com o passar dos anos e a edição de novas Leis, o tamanho de tais faixas e o domínio da União sobre as terras devolutas situadas nas mesmas sofreram modificações, de forma que a largura de uma faixa não correspondia à da outra, e tampouco o domínio federal se estendeu da mesma forma. Assim, até a CF de 1946, havia terras devolutas dentro da faixa de segurança nacional que pertenciam aos Estados, podendo ser alienadas por estes, e outras terras devolutas que pertenciam à União.

Entretanto, verifica-se que o domínio da União sobre estas terras nem sempre foi observado pelos Estados, visto que estes, em inúmeros casos, concederam títulos de terras a *non dominio* a particulares. A grande quantidade de títulos outorgados ao longo do tempo, aliada às oscilações legislativas, contribuíram para criar dificuldades de interpretação sobre o valor jurídico destes títulos. Não obstante, a indefinição sobre a quem pertencia o domínio das terras concedidas/alienadas em alguns casos favoreceu a apropriação de terras públicas de forma indevida, popu-

larmente conhecida como “grilagem de terra”, gerando, assim, um caos fundiário no país (ROCHA; TRECCANI; BENATTI *et al.*, 2015, p. 64).

Nesse sentido, o artigo analisa o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre o domínio das terras devolutas em faixa de fronteira, por conta de que grande parte das propriedades e ocupações de terras devolutas nesta faixa ocorreu através da transferência de títulos imobiliários pelos Estados.

A pesquisa realizada foi bibliográfica e jurisprudencial. No que se refere à parte relativa à jurisprudência, esta foi realizada através da análise de acórdãos, pois são instrumentos importantes para fundar e consolidar paradigmas jurídicos. Por outro lado, é comum haver dentro de um mesmo tribunal conflitos entre formas de se compreender e julgar um caso e há, também, conflitos entre as diferentes turmas.

A primeira parte da pesquisa foi realizada por meio de uma busca por palavras-chaves no repositório online de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no site do STJ (<http://www.stj.jus.br/portal/site/STJ>), no campo “Jurisprudência” e em seguida “pesquisa livre”, selecionando a opção “acórdãos”. O levantamento dos julgados foi realizado no dia 11/09/2015, utilizando como palavra-chave o termo ‘terra devoluta’ (sem aspas).

Desta pesquisa foi encontrado um total de 89 acórdãos, dos quais, após a leitura de suas ementas, foram eliminados 56 acórdãos por tratarem de matérias puramente processuais e que não diziam respeito ao objeto de estudo. Ou seja, os acórdãos foram filtrados para apenas ingressarem na amostra de casos em que estivesse presente a análise de direito material do instituto das *terras devolutas*.

Na segunda parte da pesquisa foi realizada a leitura do inteiro teor dos 33 acórdãos restantes, dos quais foram excluídos 12, após verificarmos que seu conteúdo não se encaixava nos objetivos da pesquisa. A análise jurisprudencial, portanto, foi feita tendo como base as 21 decisões restantes após a triagem, as quais versam sobre terras devolutas situadas em faixa de fronteira. Submetendo estes acórdãos a uma análise mais aprofundada, procuramos verificar nos argumentos dos ministros qual o entendimento daquela Corte acerca do domínio de terras devolutas em faixa de fronteira, comparando os acórdãos ao longo do tempo.¹ Foi detectado na pesquisa a existência de acórdãos selecionados (principais) e acórdãos sucessivos, que possuem conteúdo idêntico ao principal.

Para compreendermos a problemática que será proposta, faz-se necessário uma breve retrospectiva histórica, através de pesquisa bibliográfica, desde o surgimento do instituto até a sua atual concepção pela doutrina pátria, para depois confrontarmos com o posicionamento do STJ em relação à aquisição *versus* a posse das terras classificadas como devolutas em faixa de fronteira.

¹ Acórdãos com os julgamentos proferidos no período de 2004 a 2014.

2. Histórico e conceito de terras devolutas

A doutrina reconhece que a história do Direito Agrário está diretamente ligada ao direito português. Podemos estabelecer quatro grandes marcos históricos da ciência fundiária: Regime Sesmarial, Regime de Posse, Lei de Terras e Período Republicano.

Por conseguinte, sendo fundamental para entender os institutos jurídicos, o estudo das terras devolutas deve necessariamente passar pelo histórico da ocupação do território brasileiro. Partimos do ponto em que os primeiros portugueses chegaram às terras brasileiras.

No Brasil todas as terras foram originariamente públicas, ou melhor, pertenciam à Coroa portuguesa por direito de conquista, devendo ainda ser observado o que dispunha o Tratado de Tordesilhas celebrado entre Portugal e Espanha. Os papas expediam uma espécie de documento denominado “*bulas*”, que reconhecia e legitimava como portuguesas as aquisições das terras oriundas das armas e diplomacia, de forma que a partir da conquista elas incorporavam-se ao patrimônio Português. Assim, ao ser descoberto o Brasil, toda a terra passou a integrar o patrimônio do monarca lusitano (CRETELLA JUNIOR, 1991, p. 1217).

Diante da necessidade de proteger e povoar o território, a Coroa Portuguesa passou a conceder glebas de terra na nova colônia, que se davam do litoral atlântico até a fronteira oeste, e que eram concedidas através das Cartas de Doação (ABE, 2013, p. 107). Tais glebas tinham como característica serem inalienáveis e transmissíveis hereditariamente, daí terem sido denominadas Capitânicas Hereditárias. A distribuição de terras era um direito-dever do monarca: direito decorrente da conquista, e dever pelo encargo da ocupação, que teria o fito principal de proteger o território das expedições de comerciantes e corsários.

Visando atrair o maior número possível de colonos que se dedicassem à indústria e à lavoura, o conquistador português utilizou-se do instituto jurídico das sesmarias para consolidar o povoamento do território recém-descoberto, de forma que tanto o capitão-donatário quanto o Rei poderiam efetuar doações de porções de terras dentro das Capitânicas. Aos donatários era permitido dar e repartir terras incultas, visto que não conseguiriam explorar sozinhos toda a imensidão de suas capitânicas. Assim, eles poderiam transmitir gratuitamente o domínio útil de certa parcela do território (sesmaria) ao colono (sesmeiro). Este, por sua vez, tinha a obrigação de pagar o foro, demarcar, ocupar e realizar atividades produtivas na terra que lhe foi concedida, sob pena de tê-la devolvida ao patrimônio da Capitania, pena esta chamada de “comisso”.

Estando a produção e estoques de alimentos em declínio, o monarca português determinou que as terras concedidas àqueles que não as tinham cultivado retornassem à Coroa, com vistas à entrega das mesmas a lavradores interessados na

produção, que supriria as despesas lusas (COSTA, 2000, p. 23). Desta forma surgiu o primeiro conceito de terras devolutas, ou seja, aquelas terras devolvidas à Coroa Portuguesa devido ao descumprimento das obrigações do sesmeiro.

Em 1822, através do Ato Imperial nº 76, houve a suspensão de quaisquer concessões de sesmarias até que a Assembleia-Geral Constituinte deliberasse sobre o assunto. A partir de então abriu-se um verdadeiro vácuo legislativo, referente a normas definidoras da apropriação de terras, o que resultou em ocupações desordenadas e diversos avanços de particulares sobre terras públicas. Durante este período, a apoderação (posse) foi o meio utilizado para a aquisição da propriedade. Segundo Silvia OPTIZ e Oswaldo OPTIZ (2013, p. 52) esta prática se tornou tão comum entre nossos colonizadores, que com o correr dos anos veio a ser considerada meio legítimo de aquisição do domínio, paralelamente a princípio, e após em substituição ao regime de sesmarias.

Este vazio na legislação durou até 1850, quando foi promulgada a Lei nº 601 de 1850, a Lei de Terras do Império, criada com o objetivo de regularizar a situação das terras públicas,² legalizando a irregular situação dos sesmeiros e concessionários inadimplentes, e dos posseiros não amparados por título legal.

Esta Lei trouxe em seu art. 3º o primeiro conceito legal de terras devolutas, estabelecido utilizando-se a técnica da exclusão, enumerando as terras que não são devolutas:

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 do cumprimento

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

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

Logo, excluídas as terras em que a posse fosse legitimada pela referida Lei, as demais terras seriam devolutas, de titularidade do Império. A partir de então, a expressão “terras devolutas” passou a designar não mais as sesmarias improdutivas

² A legislação que primeiro dispôs sobre a matéria relativa às terras devolutas foi a Lei n. 601, de 18.9.1850, regulamentada pelo Decreto n. 1.318, de 1854.

e retomadas pela Coroa, mas todas as terras do país que não tivessem título de domínio ou de uso reconhecido pelo Estado (MIRANDA, 2011, p. 161).

Sobre a Lei de Terras, COSTA (2000, p. 52) destaca que ela, entre outros efeitos, além de trazer o conceito legal de terras devolutas, proibiu a aquisição de terras por outro título que não fosse o de compra (exceto aquelas situadas na porção que mais tarde viria a ser conhecida como faixa de fronteira), tratou da revalidação das sesmarias caídas em comisso, e estabeleceu a legitimação das posses mansas e pacíficas.

Posteriormente, o Decreto-Lei nº 9.760 de 1946, ao conceituar terras devolutas em seu art. 5º, eliminou as terras públicas delimitadas/registradas (terras próprias) do conceito de terras devolutas. Conforme Carvalho Filho (2014, p. 1223):

“Terras devolutas são áreas que, integrando o patrimônio publico-das pessoas federativas, não são utilizadas para quaisquer finalidades públicas específicas. Esse conceito foi dado pela já referida Lei Imperial nº 601, de 1850, ao regularizar o sistema dominial, distinguindo o público do privado. O Decreto – Lei nº 9.760 /1946 as caracteriza como as terras não aplicadas a algum uso público federal, estadual ou municipal, incluindo também as da faixa de fronteira.”
(grifo nosso)

A Lei nº 601 de 1850 permanece sendo referência obrigatória e inspiração da legislação, pois foi o diploma legal que primeiro definiu o que eram terras devolutas, firmando orientação que vem sendo seguida até hoje. Assim, apesar de não haver precisão ou conceito científico sobre o real significado da expressão devoluta, inexistindo consenso entre os jusnaturalistas acerca desta definição, com o decorrer do tempo, diluiu-se a ideia de terra devoluta como sendo terra *devolvida*, e generalizou-se a ideia de terra devoluta como a terra não aproveitada, não trabalhada, ociosa (ABE, 2013, p. 108). Neste sentido, podem ser apontadas duas noções principais sobre o conceito de terras devolutas: uma primitiva de terra devolvida e outra mais atual de terras desocupadas, realengas.

Com a Promulgação da Carta Magna de 1988, a propriedade passou a cumprir uma função social - o instituto terras devolutas passou por força do art. 20, II³ e do art. 26, IV, automaticamente a pertencer ao patrimônio público. Com a nova Constituição da República de 1988, foi vedada a usucapião de qualquer bem público (art. 183, §3º e art. 191, parágrafo único), proibição reiterada pelo art. 102 do Código Civil de 2002.

A CF atribuiu à União as “terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções e construções milita-

³ Súmula 477 do STF: “As concessões de terras devolutas situadas na faixa de fronteira, feitas pelos Estados, autorizam apenas o uso, permanecendo o domínio com a União, ainda que se mantenha inerte ou tolerante, em relação aos possuidores.”

res, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei” (art. 20, II). Para os Estados, foram reservadas “as terras devolutas não compreendidas entre as da União” (art. 26. IV). A conjugação dessas normas demonstra que apenas algumas terras devolutas continuam sob o domínio da União, pertencendo aos Estados todas as demais (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1224)

Ademais, segundo os artigos 188 e 225, §5º da CF/88, a destinação das terras devolutas deve se adequar à política agrícola, e ao plano nacional de reforma agrária, sendo ainda indisponíveis aquelas terras necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.⁴

3. Características e classificação das terras devolutas

Em resumo, pode-se dizer que as terras devolutas são as terras não discriminadas, não delimitadas, não determinadas, mas determináveis, que diante da indeterminação física caracterizam-se como um instituto *sui generis*. Elas, de modo geral, são as que não estavam na posse de algum particular, com ou sem título, em 1850. Trata-se de um instituto jurídico originário do direito pátrio, não possuindo correspondente em outros ordenamentos jurídicos.

Assim, conforme se observa do que já foi exposto, a indeterminação física das terras devolutas pode ser apontada como a sua principal característica. Em princípio, não se sabe nem mesmo quais são essas terras, visto estarem espalhadas e sem qualquer registro. Desta forma, pode haver terras devolutas dispersas pelo território nacional, sem que o Estado sequer tenha ciência destas terras que lhe pertencem, ainda que muitas vezes se encontrem ocupadas ilicitamente por terceiros.

A indeterminação física das terras devolutas é de suma importância quanto à sua classificação dentro das categorias dos bens públicos, visto que, em face da indeterminação destas terras, é impossível que o Poder Público lhes dê destinação pública específica enquanto as mesmas não forem discriminadas. Consoante a isto, a doutrina é pacífica em admitir que as terras devolutas possuem natureza jurídica de bens públicos dominicais, conforme Carvalho Filho (2014, p. 1223):

As terras devolutas fazem parte do domínio terrestre da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e, enquanto devolutas, não tem uso para serviços administrativos. Por serem bens patrimoniais com essas características, tais áreas enquadram-se na categoria dos bens *dominicais*.

Os bens dominicais, segundo a concepção civilista, constituem “o patrimônio das pessoas jurídicas de Direito Público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades” (art. 99, III, CC/02). A principal característica destes

⁴ Em relação à posse, percebemos que prevalece a Lei nº 4.545 de 1964, que em seu art. 24 estabelece o caráter precário da posse dos particulares sobre a terra.

bens é a sua não afetação ao uso público, ao contrário do uso indistinto típico dos bens de uso comum ou do uso específico para serviço público dos bens de uso especial. Outra característica dos bens dominicais é que, por não estarem afetados ao uso público, eles podem ser alienados, observadas as exigências da lei (art. 101 do CC/02).

Para Marques Neto (2009, p. 102-103) a concepção Civilista apresenta problemas de definição, pois não abrange toda a gama de bens do patrimônio público imobiliário e não consegue resolver a questão do hibridismo de regimes atinentes às pessoas jurídicas. Outrossim, o critério subjetivista impede que se discutam os limites de inalienabilidade ou classificação do uso. Do mesmo modo ele adverte sobre as críticas à concepção funcionalista, pois, embora seja uma visão predominante do Direito administrativo, ela não é isenta da influência do Direito Civil, além de ser uma análise limitada, não conseguindo justificar o fato de que os bens dominicais são públicos.⁵

Segundo Abe (2013, p. 109), a terra devoluta é categoria jurídica específica, diversa das demais terras já conhecidas e registradas, possuindo inclusive um regime jurídico próprio. No entanto, embora não sejam bens determinados, são bens *determináveis*, sendo o procedimento administrativo discriminatório disciplinado pela Lei nº 6.383/76, que atribui ao Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a competência para promover a discriminação de terras devolutas, identificando-as fisicamente, delimitando-as e registrando-as.⁶ Desta forma, ao ser delimitada, a terra perde o próprio *status* devoluto, passando a ser bem determinado, e podendo ser inserida em outra categoria de bens públicos, visto que após a discriminação o Governo poderá afetá-la ao uso público, comum ou especial. Assim, o enquadramento do bem em outra categoria conduz à sua descaracterização como terra devoluta.

Mas apesar de não existir uma destinação pública típica, a lei pode determinar uma destinação aos bens dominicais, a exemplo do art. 188 da CF/88 que determina que a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.⁷

⁵ Na percepção de Marques Neto, conforme a obra citada, existem dois critérios conceituais da delimitação dos bens públicos: o primeiro seria de acordo com o direito Civil, baseado na relação de propriedade, e o segundo de acordo com o direito público, baseado na sua função. O autor considera que essas duas dimensões são na verdade a construção de uma análise sobre o mesmo fenômeno partindo de ângulos diferentes de reflexão. Ou seja, de um lado a visão civilista preocupada em definir a quem cabe os bens existentes dentro do território nacional, um viés subjetivo, e de outro lado está a perspectiva funcional centrada na circunstância fática do emprego do bem a uma finalidade pública.

⁶ O procedimento demarcatório ou ação demarcatória de terras públicas da União, as quais já sejam patrimônios conhecidos, com confinantes certos e sabidos, no entanto, competem à Secretaria do Patrimônio da União.

⁷ Uma vez que as terras devolutas também são terras públicas, o termo “terras públicas” presente na redação do art. 188, CF/88, deve ser interpretado *stricto sensu*, ou seja, refere-se às terras já determinadas e registradas em nome do Poder Público.

Como bens públicos que são, por força do art. 191 da Constituição de 1988, as terras devolutas são impassíveis de usucapião, pois não se regulam pelo direito civil, mas pelo direito público. Destarte, a ocupação das terras devolutas não origina o direito de usucapir a terra, mas pode ensejar a legitimação de posse, que é o instituto jurídico adequado para a aquisição de terras devolutas por particulares, previsto pela Lei nº 6.383/76.

A regularização se dá por meio de um documento expedido pelo Poder Público, denominado Licença de Ocupação (sendo este documento intransferível, inegociável e não passível de penhora ou arresto), cabendo ao INCRA legitimar a posse daquele que cumprir os requisitos previstos na referida lei, sendo eles a cultura efetiva e morada habitual em área de até 100 ha e o ocupante não ser titular de imóvel rural. Com a legitimação da posse o ocupante adquire diversos direitos, dentre eles o de *preferência* para adquirir a propriedade após quatro anos. Ressalte-se que o ocupante não obtém a terra após este decurso de tempo, mas apenas o direito de obtê-la antes de qualquer outro.

Entretanto, Costa (2000, p. 86) destaca que já houve um período em que a legislação brasileira albergou exceção à regra da imprescritibilidade dos bens públicos. Explica o autor que o art. 1º da Lei nº 6.969 de 1981, a qual dispunha sobre a usucapião especial, previa que tal instituto também poderia recair sobre terras públicas. Assim, desde a supracitada lei de 1981 até a promulgação da Constituição de 1988 a usucapião agrária também pôde ser aplicada às terras devolutas (públicas), sendo a exceção que se fazia ao princípio da imprescritibilidade de bens públicos.

4. Evolução histórica da faixa de fronteira

A Lei 601 de 1850, Lei de Terras, também instituiu aquilo que mais tarde viria a ser conhecida como faixa de fronteira, visto que o seu art. 1º já dispunha sobre a zona de 10 léguas (aproximadamente 66 km) de terras do Império nos limites com países vizinhos, estabelecendo que nesta zona as terras poderiam ser concedidas gratuitamente, abrindo, assim, exceção à regra de que só se obteria título de terras devolutas através da compra.

Cretella Júnior (1991, p. 1269) explica que a faixa de fronteira consiste na porção do território nacional de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, considerada fundamental para a defesa de nosso território, sendo sua ocupação e utilização reguladas em lei. O doutrinador acrescenta ainda que o fundamento da faixa de fronteira é tríplice, resumindo-se em: segurança nacional, progresso e nacionalização.

O Brasil, por ter dimensões tão extensas, viu-se forçado a exercer severa vigilância nas zonas limítrofes, resultando inclusive em colônias militares e postos de observação desde a época imperial. Também é nas fronteiras onde mais se faz sentir a influência estrangeira desnacionalizante, motivo pelo qual se buscou incrementar

os usos e costumes pátrios na zona de fronteira. Visava-se, assim, à defesa do país pelo incremento da população e cultura das fronteiras.

Por tais razões, o legislador de 1850 estabeleceu que na faixa de 10 léguas (66 km) ao longo da fronteira nacional as terras devolutas poderiam ser concedidas a título gratuito a nacionais que as quisessem habitar e cultivar. Entretanto, com as mudanças legislativas ao longo dos anos houve a expansão da faixa de fronteira, que atualmente está estabelecida em 150 km de largura, mas o domínio da União sobre as terras devolutas nesta faixa não se expandiu de forma paralela.

As terras que pertenciam à Coroa Portuguesa durante o Império passaram ao domínio nacional com a Independência. As terras devolutas que estavam desocupadas quando entrou em vigor a CF de 1891 passaram ao domínio dos estados, e muitas porções de terras foram concedidas aos colonos mediante expedição de títulos de domínio, independentemente de transcrição. Todavia, a preocupação com a segurança nacional fez com que fosse destacada, nessa Carta, a zona de 10 léguas paralela à faixa de fronteira, a qual ficou reservada ao domínio da União. A evolução histórica da faixa de fronteira e o domínio da União sobre as terras devolutas desta faixa ocorreram da forma que se expõe a seguir.

Pela Constituição de 1891, as terras devolutas situadas nos territórios dos estados pertenciam a estes, sendo reservada à União somente a porção do território indispensável para a defesa das fronteiras (art. 64). Como esta Constituição não mencionava a largura da faixa de fronteira, entende-se que houve recepção da Lei de Terras, que estabelecia a largura desta faixa em 66 km (10 léguas).

Nas Constituições de 1934 (art. 20) e 1937 (art. 36), ficou estabelecido que pertenciam à União os bens que esta já possuía, nos termos das leis em vigor. Seguidamente, na Constituição de 1934 foi estabelecida a faixa de segurança nacional, com 100 km de largura (art. 166), englobando assim a faixa de fronteira, tendo a Constituição de 1937 (art. 165) posteriormente alargado a faixa de segurança para 150 km.

Os referidos dispositivos que atribuíram à União os bens a ela já pertencentes são interpretados no sentido de atribuir à União apenas os 66 km que já lhe pertenciam, e não toda a faixa de segurança. Assim, podemos notar duas faixas distintas: a faixa de fronteira e a faixa de segurança.

A primeira, cujo domínio sempre foi da União, tem base na Lei nº 601 de 1850, e as diversas Constituições brasileiras não se dispuseram a delimitar a área que constituiria esta faixa, de modo que por longos anos prevaleceu a fixação da Lei de Terras, ou seja, 10 léguas (66 km). A segunda é a faixa de segurança, que engloba a faixa de fronteira, e que foi criada pela Constituição de 1934, à época com 100 km, e posteriormente foi alargada para 150 km a contar da fronteira para dentro do território nacional. Dentro desta faixa de segurança são estabelecidas severas res-

trições ao direito de propriedade, exercendo o governo federal um forte poder de vigilância e de polícia sobre esta área, ainda quando não pertencente ao pleno domínio da União (CRETELLA JUNIOR, 1991, p. 1274/1275).

O art. 34 da Constituição de 1946 atribuiu expressamente à União o domínio das terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, mas reservou à lei ordinária a especificação de quais seriam estas zonas indispensáveis à defesa nacional (art. 180). A fim de regulamentar esta norma Constitucional, foi promulgada a Lei nº 2.597/1955, a qual estabeleceu no seu art. 2º a largura das zonas indispensáveis à defesa nacional em 150 km.

A Constituição Brasileira de 1988 continuou a fazer referência às terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras como bens da União (art. 20, II), e também manteve a largura da área indispensável à defesa do território nacional em 150 km, mas desta vez menciona expressamente que tal área de 150 km se refere à faixa de fronteira (art. 20, §2º). Assim, “com a Constituição de 1988 não faz mais sentido distinguir a faixa de fronteira e zona de segurança. Pode-se dizer que ambas se confundem, coincidem na faixa de 150 km de largo, que orla o corpo inteiro do território nacional, excetuando as terras na faixa litorânea” (ROCHA; TRECCANI; BENATTI *et al.*, 2015, p. 172-173).

Logo, observa-se que de 1850 a 1934 a faixa de fronteira media 66 km de largura, e as terras devolutas dentro desta faixa pertenciam à União. A partir da Constituição de 1934, até 1937, a faixa de segurança que foi criada tinha extensão de 100 km de largura, sendo que as terras devolutas na faixa de 66 km continuaram a pertencer à União, enquanto as situadas na faixa de 66 a 100 km eram bens dos respectivos estados em que se localizassem. A partir de 1937 a faixa de segurança foi ampliada para 150 km de largura, sendo que durante a vigência da Constituição de 1937 continuaram a pertencer à União apenas as terras devolutas localizadas dentro da faixa de 66 km, e as situadas entre os 66 e 150 km pertenciam aos estados. Somente a partir de 1946 é que as terras devolutas de toda essa faixa de 150 km passaram ao domínio da União.

Com a criação da faixa de segurança em 1934 teve início mais um capítulo de desordem fundiária no Brasil. Isto porque até 66 km as terras pertenciam à União, entretanto esta tinha ingerência em toda a faixa de segurança nacional, subordinando o uso de todas as terras desta faixa, quer devolutas, públicas em sentido estrito, ou particulares, ao interesse nacional. Assim, os estados-membros podiam conceder ou alienar terras na faixa de 66 a 100 km, e posteriormente 150 km, desde que com a anuência do Conselho de Segurança Nacional, situação que acabou por gerar um verdadeiro caos fundiário no país (COSTA, 2000, p. 63).

Esta observação é relevante na medida em que os entes federados devem observar as alterações ocorridas a fim de não transmitir propriedades que pertençam a outro ente. Ou seja, os estados nunca puderam alienar territórios localizados nesta

faixa de 66 km, visto que estes sempre foram bens patrimoniais da União, nem dentro da faixa de 150 km a partir de 1946. Neste sentido, conforme se verá adiante, são vários os casos em que estados concederam indiscriminadamente terras em faixa de fronteira, cujas áreas são reconhecidas como de domínio federal, caracterizando alienações realizadas a *non dominio* pelos estados.⁸ Assim, os atos de alienação de terras devolutas praticados pelos estados sem observação das limitações impostas, ou seja, o respeito à faixa de fronteira pertencente à União e o prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional, devem ser considerados nulos.

Dado que a ocupação e o uso da faixa de fronteira devem estar sempre atrelados à segurança nacional, conclui-se quanto à sua natureza jurídica que se trata de um bem de uso especial. Isto porque nesta categoria (bens públicos especiais) incluem-se todas as coisas utilizadas pela administração pública para a realização de suas atividades e consecução de seus fins, sendo a principal característica destes bens a sua afetação a um serviço público, entendido este como toda atividade de interesse geral exercida sob a autoridade ou fiscalização do Poder Público. Nesta categoria estão incluídos tanto os bens móveis (mobiliário, máquinas) quanto os imóveis (casas, terrenos), podendo o seu uso ser feito pela Administração ou pelos particulares.

Neste mesmo sentido afirma Cretella Junior (1991, p. 1275) que “a natureza jurídica da faixa de fronteira é de bem público de uso especial da União, bem do domínio indisponível, afetada a relevante serviço público federal, a de defesa do país contra o inimigo externo, bem serviente ou instrumental”.

O art. 200 do decreto-lei nº 9.760/1946 determinava que “os bens imóveis da União, seja qual for a sua natureza, não são sujeitos a usucapião”. Neste mesmo sentido o Decreto nº 87.040 de 17 de março de 1982, que especifica áreas indispensáveis à segurança nacional insuscetíveis de usucapião especial, dispõe expressamente que quanto à faixa de fronteira, correspondente à faixa de terra na largura de 150 km paralela à linha divisória do território nacional, não é possível usucapião. Tais dispositivos nada mais são do que a aplicação da regra de que os bens públicos não podem ser adquiridos por meio da prescrição aquisitiva.⁹

⁸ Vale ressaltar, que no julgado REsp 1015133 / MT RECURSO ESPECIAL 2007/0291526-7 considerou-se que qualquer alienação ou oneração de terras situadas na faixa de fronteira, sem a observância dos requisitos legais e constitucionais, é “nula de pleno direito”.

⁹ Vale ressaltar que em relação aos títulos concedidos e alienados, pela União, de forma irregular na sua origem poderiam ser ratificados. Nesse sentido, a Lei 4.947, de 06 de abril de 1966, foi que possibilitou a ratificação desses títulos (artigo 5º, §1º) e o Decreto-lei 1.414, de 18 de agosto de 1975, regulamentou o processo dessas ratificações. A Lei 9.871/1999 de 1999 estabelecia um prazo para o requerimento dessas ratificações; o prazo estabelecido tinha início em 1º de janeiro de 1999 e duraria dois anos, mas que, com sucessivas prorrogações, foi estendido até 31 de dezembro de 2003. Findo aquele prazo, a partir de 2004, a União estava autorizada a declarar nulos os títulos de alienação ou concessão a partir da origem, caso os detentores dos imóveis respectivos não tivessem feito o requerimento da ratificação ao Incra. Entretanto, a Lei nº 13.178/2015 alterou o Decreto-Lei nº 1.414/75 e a Lei 9.871/1999, alterou o regime de ratificações de registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras pú-

5. Análise jurisprudencial sobre terras devolutas concedidas pelos estados na faixa de fronteira

Conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), as terras devolutas por indispensáveis à defesa nacional, assim consideradas as situadas na faixa de fronteira, não podem ser transferidas pelos Estados-Membros a particulares sob pena de caracterizar venda *a non domino*, uma vez que se trata de terras dominicais da União. São vários os casos em que Estados concederam terras em faixa de fronteira, cujas áreas são reconhecidas como de domínio federal, e o STJ tem entendido que pode ser declarada a nulidade do título de alienações das glebas de terras na faixa de fronteira realizadas a *non dominio* pelos Estados.¹⁰

Seguindo esta lógica, consolidou-se o entendimento de que se trata de negócio juridicamente impossível a outorga pelos Estados de terras de fronteira (bens federais) como se fossem terras devolutas estaduais. É um negócio nulo, pois os estados não poderiam alienar bens que não lhe pertencem, conforme se observa do exposto em diversos julgados, que afirmam que “a titulação de gleba em faixa de fronteira realizada pelo Estado é transferência a *non dominio*, devendo, portanto ser declarado nulo este título, visto o objeto do negócio ser juridicamente impossível”:

Esta Corte, refletindo sobre a questão específica, desenvolveu entendimento peculiar sobre o tema desapropriação, partindo da verificação dos requisitos de validade do negócio jurídico, para dizer que é nulo de pleno direito o negócio que se apresenta juridicamente impossível, como por exemplo, o Estado outorgar títulos de propriedade de terras que, pela Constituição são bens dominicais (terras de fronteira), como se fossem terras devolutas. (REsp 1015133 / MT, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/03/2010, DJe: 23/04/2010, p. 11)

Como consequência, o STJ tem entendido que nas ações desapropriatórias de imóveis situados em faixa de fronteira, os quais tenham sido transferidos irregularmente pelos Estados, não cabe indenização aos particulares, pois a União não deve pagar por um bem que já lhe pertence, nestes termos:

Não cabe indenização aos particulares quando estes têm declarado nulo o título de propriedade concedido pelos estados em faixa de fronteira, pois estas terras já pertencem à União, e não cabe ao ente público desapropriar e indenizar por bem próprio. Neste sentido, as

blicas situadas nas faixas de fronteiras. Com a nova legislação em vigor a ratificação de tais terras poderá ser realizada desde que a parte requeira a certificação do georreferenciamento do imóvel e a atualização da sua inscrição no Sistema Nacional de Cadastro Rural, em até quatro anos da publicação da lei.

¹⁰ Ressaltamos que, no julgado REsp 1015133 / MT RECURSO ESPECIAL 2007/0291526-7, considerou-se que qualquer alienação ou oneração de terras situadas na faixa de fronteira, sem a observância dos requisitos legais e constitucionais, é “nula de pleno direito”.

concessões de terras devolutas em faixa de fronteira devem ser interpretadas como legitimação ao uso, e não como transferência de domínio. (REsp 953791 / PR, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/09/2008, DJe: 01/10/2008)

Da mesma maneira, firmou-se entendimento de que cabe a discussão do domínio na própria ação de desapropriação. Contudo, a discussão do domínio na ação de desapropriação só é possível entre desapropriante e particular. Entre os particulares tal discussão deve ser feita em ação própria.

Segundo o Ministro Jorge Scartezini, nem todas as terras localizadas na faixa de fronteira são devolutas, sendo possível existir terras particulares nesta faixa. Por conseguinte, “a simples circunstância da área objeto de litígio estar localizada na faixa de fronteira, por si só, não a torna devoluta, nem autoriza inclusão entre os bens de domínio da União”¹¹ e cabe ao Ente federativo provar a titularidade pública do imóvel. Como fundamento, temos o próprio Decreto-Lei nº 9.760 de 1946, que ao definir terras devolutas dispõe que “Art. 5º - São devolutas, na faixa da fronteira (...) [as terras que] não se incorporaram ao domínio privado”, admitindo, assim, que nem todas as terras localizadas na faixa de fronteira são devolutas, sendo possível, portanto, em relação às que não são, a usucapião das indigitadas glebas.¹²

Ou seja, para o STJ inexistente em favor do Estado presunção *iuris tantum* no sentido de que imóveis destituídos de registro são terras devolutas, cabendo a este provar a titularidade pública do bem diante da origem do instituto das terras devolutas e da sistemática estabelecida para a discriminação das terras; conclui-se que cabe ao Estado o ônus de comprovar a ausência de domínio particular, enquanto a prova da posse, por sua vez, cabe ao particular, seja por se tratar de prova negativa, de difícil ou impossível produção pelo Poder Público, seja por obediência aos preceitos da Lei 6.383/76.¹³

Além disso, apesar de ser voto vencido, vale a pena destacar o posicionamento do Ministro João Noronha, relator do Recurso Especial 680860/PR,¹⁴ que considerou que “as terras não devolutas situadas na faixa da fronteira, não são tidas como bens dominicais da União, mas seu uso sofre restrições”. De acordo com o mesmo:

As terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras são de domínio da União; as terras devolutas situadas fora da faixa de fronteira – desde que não abarcadas pelas hipóteses enumeradas no inciso II do art. 20 da Constituição Federal – pertencem aos Es-

¹¹ REsp 546742 / RS, Rel. Ministro JORGE SCARTEZZINI, QUARTA TURMA, julgado em 18/11/2004, DJ: 17/12/2004

¹² REsp 674558 / RS, Rel. LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 13/10/2009, DJe: 26/10/2009

¹³ A prova do domínio cabe ao ente público e a prova da posse é ônus do particular.

¹⁴ REsp 680860 / PR, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/10/2007, DJ: 12/02/2008.

tados (e muitos já estão no domínio dos Municípios, e outras tantas, presentemente, já tiveram outros destinos); as terras não devolutas situadas na faixa da fronteira, não são tidas como bens dominicais da União, mas seu uso sofre restrições.

Consoante aos acordos analisados das discussões suscitadas em relação ao modo pelo qual foram feitas tais transferências pelo estado ao particular, demonstrou-se que estas foram realizadas em desrespeito à Lei, no que concerne ao domínio e controle da União sobre as faixas de fronteira.

No entendimento da ministra Eliana Calmon,¹⁵ a faixa de fronteira não é apenas um bem imóvel da União, mas ainda uma área de domínio sob constante vigilância e alvo de políticas governamentais específicas relacionadas, sobretudo, às questões de segurança pública e soberania nacional. Na mesma linha, a ministra defende que a faixa de fronteira é bem de uso especial da União, pertencente a seu domínio indisponível, somente autorizada a alienação em casos especiais, desde que observados diversos requisitos constitucionais e legais.¹⁶

6. Conclusão

O domínio público sobre as terras devolutas na faixa de fronteira nas várias fases da evolução do direito brasileiro sempre foi objeto de atenção legislativa. Porém, os requisitos para o domínio, alienação e concessão de terras devolutas em faixa de fronteira oscilaram ao longo dos anos gerando conflitos políticos, sociais e econômicos.

Para o STJ, um fator relevante deverá sempre ser observado e não pode ser contestado: tais concessões, em grande número, foram não só toleradas pela União, como ainda expressamente reconhecidas pelo direito positivo federal até o advento da atual Constituição. Seguindo essa linha, o Tribunal considera que as razões dessa preocupação modificaram-se com o tempo, principalmente quando da sucessão do regime imperial para o republicano, mas sempre estiveram focadas nos imperativos de segurança nacional e de desenvolvimento econômico.

Ademais, conforme observamos, devido às oscilações legislativas referentes à temática, que só estabilizam em relação ao domínio com a constituinte de 1891, nem todas as terras localizadas na faixa de fronteira são devolutas, sendo possível existir terras particulares nesta faixa. A simples circunstância da área objeto de litígio estar localizada na faixa de fronteira, por si só, não a torna devoluta, nem autoriza inclusão entre os bens de domínio da União.

¹⁵ REsp 1015133 / MT, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/03/2010, DJe: 23/04/2010

¹⁶ A ministra foi voto vencido neste julgado, porém firmou a tese de que é nula a concessão feita por Estado-membro a particulares das terras situadas na faixa de fronteira, já que são bens públicos pertencentes ao domínio indisponível da União, insuscetíveis, inclusive, de usucapião. Entretanto, em relação ao instituto de usucapião existe divergência.

Em concordância com o entendimento do STJ, o terreno localizado em faixa de fronteira, por si só, não é considerado de domínio público. As diversas regulamentações de titularidade, de restrições para alienações e concessões de terras devolutas na faixa de fronteira não foram acompanhados pela realidade, consequentemente ocorrendo inúmeros atos de privatização de terras sem a observância de requisitos normativos, adicionando a isto o ponto que diz respeito às concessões e alienações feitas pelos Estados sobre terras que eram, na verdade, da União, e ainda em tempos mais remotos com a desordem causada pelo período vácuo legislativo originado com fim do instituto das sesmarias até a Lei de Terras.

Logo, não podemos afirmar que todos os imóveis localizados na faixa de fronteira, apenas por estarem localizados nesta faixa, são bens da União, com exceção das terras devolutas, visto que o legislador, desde a época do Império, preocupou-se em dar tratamento especial às terras situadas nesta faixa. Neste sentido, a atual Constituição brasileira, em seu art. 20, II, arrola entre os bens da União as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras.

Desta forma, caberá o legislador efetuar uma análise de acordo com a legislação vigente na época da concessão da titularidade. Quanto a isto, é pacífico o entendimento do Tribunal que, na ocasião dos imóveis destituídos de registro, caberá ao Estado provar a titularidade pública do bem diante da origem do instituto das terras devolutas e da sistemática estabelecida para a discriminação das terras, ou seja, é do Estado o ônus de comprovar a ausência de domínio particular.

Por fim, entendemos satisfeitos os questionamentos apresentados no início do presente estudo, pois se conclui que, ressalvadas as terras devolutas, os imóveis situados em faixa de fronteira podem perfeitamente pertencer ao domínio privado, sendo, portanto, possível a usucapião destas terras particulares, ainda que em faixa de fronteira.

7. Referências bibliográficas

ABE, Nilma de Castro. *Gestão do Patrimônio público imobiliário: aspectos jurídicos da destinação, delimitação, fiscalização e responsabilidade*. 2^o Edição revisada e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm> Acesso em 05 de outubro de 2015

_____. *Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm> Acesso em 05 de outubro de 2015

- _____. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>
Acesso em 05 de outubro de 2015
- _____. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm >
Acesso em 05 de outubro de 2015
- _____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>
> Acesso em 05 de outubro de 2015
- _____. Lei 10.406, de 10 de Janeiro de 2002. Institui o Código de Direito Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 10 jan. 2002. Disponível em:<
www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> acesso em 22 de Novembro de 2015
- _____. Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do império. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm> acesso em 22 de Novembro de 2015
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27ª. Ed. Ver., ampl. e atual. até 31/2/2013. São Paulo: Atlas, 2014.
- COSTA, Helio Roberto Novoa da. Discriminação de terras devolutas. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2000.
- CRETELLA JUNIOR, José. Comentários à constituição brasileira de 1988. 2ª Ed. V. 3. Rio de Janeiro: Forense, 1991.
- GRANDE JUNIOR, Cláudio. A histórica má administração das terras públicas como fator incentivador da criminalidade agroambiental. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, n. 59, set/out 2011.
- HERMIDA, D. D.; FILOMENO, José Geraldo Brito; WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme. As Terras Devolutas e o Novo Código Civil. In: FILOMENO; WAGNER JUNIOR; GONÇALVES (Org.). O Novo Código Civil e a sua Interdisciplinaridade. 01 ed. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora Ltda., 2004, v. 01, p. 51-75.
- LIMA, Ruy Cirne. Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas. São Paulo- SP: Secretaria do Estado de Cultura SP, 1990.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Bens Públicos: função social e exploração econômica. O regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

- MIRANDA, Newton Rodrigues. Breve Histórico da Questão das Terras Devolutas no Brasil e dos Instrumentos Legais de Posse Sobre Esses Bens. A REVISTA DO CAAP, n. 2 – V. XVII p. 153-176, 2011.
- OPTIZ, Silvia C. B.; OPTIZ, Oswaldo. Curso Completo de Direito Agrário. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolomo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes e CHAVES, Rogério Arthur Friza. Manual de Direito Agrário e Constitucional: Lições de Direito Agroambiental. 2ª Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- SILVA, Ligia Maria Osorio. Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850. Campinas, SP: Ed. Da UNICAMP, 1996.