

ALIENAÇÃO DAS TERRAS DEVOLUTAS

Gabrielli Cristina da Silva Oliveira¹

Isadora Garcia²

RESUMO: O trabalho em apreço tem por objetivo a análise das terras devolutas, especificamente a alienação destas terras sob a ótica da Constituição Federal de 1988 e o atual regimento do direito agrário no Brasil. Abordar-se-á ainda as consequências desta alienação para a sociedade e âmbito jurídico.

PALAVRAS-CHAVE: Terras devolutas. Alienação. Constituição Federal de 1988. Regimento do direito agrário no Brasil.

1. Introdução

O direito agrário atualmente é regulamentado pela Constituição Federal de 1988, bem como a Lei nº 4.947 de 1966 (Direito Agrário) e ainda com respaldo na Lei nº 601 de 1850 (Terras Devolutas do Império), Lei nº 4504 de 1964 (Estatuto da Terra) e Lei nº 8.666 de 1993 (Lei de Licitação).

Assim, assevera BARROS que “direito agrário é o ramo do direito positivo que regula as relações jurídicas do homem com a terra.”³

A relação do homem com a terra é antiga, dado o constante desenvolvimento social, o qual posteriormente passou a ser regulamentado para garantir o Estado Democrático de Direito.

Assim, o direito agrário consiste em normas jurídicas que regula a relação do homem com a propriedade rural (agrário) em virtude do seu aproveitamento.

Desta forma, a Carta Magna estabeleceu que a propriedade é direito fundamental (artigo 5, inciso XXII da CF/88), garantindo a todos o mínimo para subsistência, como moradia e trabalho, devendo, portanto, cumprir com a função

¹ Graduanda do Curso de Direito, do 9º Termo da OAPEC Ensino Superior – Santa Cruz do Rio Pardo/SP.

² ² Graduanda do Curso de Direito, do 9º Termo da OAPEC Ensino Superior – Santa Cruz do Rio Pardo/SP. E-mail: isagarcia2@gmail.com

³ Barros, Welligton Pacheco. Curso de direito agrário. v. 1. Doutrina e exercícios. 6. ed. revista e atualizadas. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009, p. 16.

social (artigo 5, inciso XXIII da CF/88), visando a garantia individual, bem como a ordem econômico.

Todavia, as terras devolutas (artigo 3 da Lei nº 601 de 1850) são aquelas que não estão inseridas a uso público ou domínio privado (artigo 99, incisos I e II do CC/02), porém pertencem à União (artigo 20, inciso II da CF/88) ou ao Estado (artigo 26, inciso IV da CF/88), sendo denominadas bens dominicais.

Neste sentido, cabe ressaltar o que seja bens dominicais, que segundo Meirelles:

"[...] são aqueles que, embora integrando o domínio público como os demais, deles diferem pela possibilidade sempre presente de serem utilizados em qualquer fim ou, mesmo, alienados pela Administração, se assim o desejar".⁴

Assim, as terras devolutas são passíveis de alienação/vendas observando os requisitos legais.

A alienação consiste na transferência do bem a outrem, e por se tratar de bens dominicais tal alienação deve ocorrer mediante licitação, conforme artigo 37 da CF/88 e o artigo 17 da Lei nº 8.666/93.

Contudo, em âmbito jurídico discute-se acerca da aplicabilidade da modalidade de licitação, bem como a dispensa da mesma em caso de alienação.

Portanto, diante da grande importância do direito agrário na sociedade brasileira, para a distribuição das terras, classificação e suas dimensões, estudar-se-á os institutos jurídicos do direito agrário brasileiro, especificamente as terras devolutas e a sua alienação venda, sobre as premissas da Carta Maior.

2. Origem histórica e conceito de terras devolutas

A origem histórica das terras devolutas surge a partir da colonização portuguesa no Brasil, e conceitua-se basicamente em terras devolvidas ou a ser devolvidas ao Estado⁵. Com a descoberta do Novo Mundo e o contato com os

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 16. ed. 2. tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 431.

⁵ FERREIRA, Rafael. O que são Terras Devolutas? 2013. Disponível em <<http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/27510-o-que-sao-terras-devolutas/>>. Acesso em 30 de abril de 2018.

nativos que ali habitavam os portugueses perceberam que teriam grandes oportunidades nesse território⁶.

Com a forte ameaça que a exploração do pau-brasil estava sofrendo na época D. João III em 1534, resolveu iniciar a colonização das terras brasileiras, adotando assim, as Capitânicas Hereditárias⁷.

Iniciado a colonização foram escolhidos para a administração os Capitães-donatários, que vinham da pequena nobreza, ocupavam cargos administrativos, e eram autoridades máximas dotados de direito de governo vitalício, hereditários.

Para a administração os Capitães-donatários utilizavam de dois instrumentos, as Cartas Forais e as Cartas de Doação. O primeiro instrumento Cartas Forais, refere-se a autorizações para a fundação de cidades no território colonial. O segundo refere-se a transmissão do capitão-donatário ao colono de certa parcela de um território colonial, conceituando-se assim como Sesmaria⁸.

Após alguns anos, grandes crises e desorganização da produção agrícola foram geradas, fazendo com que muitos senhores daquela época fossem expulsos, com esse grande desequilíbrio em 1375 o rei Fernando, editou a primeira Lei de Sesmarias de Portugal⁹.

A nova edição da Sesmaria tinha como objetivo principal a cultivação das terras, caso o detentor delas não as cultivassem ou arrendassem perderia o direito de uso para a Coroa, que poderia repassar para um novo detentor, sempre visando a cultivação de alimentações em prol do interesse coletivo do Reino.

Essa transmissão de posse das Sesmarias era realizada por meio da Carta de Doação, quando cedida a terra e o detentor não a utilizasse do jeito que deveria, ocorreria a retomada da sesmaria pela Coroa, sendo assim revogava a carta de Doação. E nesse sentido que nasce o conceito de terras devolutas.¹⁰

⁶ PINHEIRO. Filho, Isaias de Almeida. Aspectos Conceituais das terras devolutas. 2013. Disponível em < <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,aspectos-conceituais-das-terras-devolutas,56808.html/>> acesso em 30 de abril de 2018.

⁷ PINHEIRO. Filho, Isaias de Almeida. Aspectos Conceituais das terras devolutas. 2013. Disponível em < <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,aspectos-conceituais-das-terras-devolutas,56808.html/>> acesso em 30 de abril de 2018.

⁸ ALMEIDA, Roberto Moreira de. Sesmarias e terras devolutas. In Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 40, n. 158, p. 309-317, abr./jun. 2003

⁹ PINHEIRO. Filho, Isaias de Almeida. Aspectos Conceituais das terras devolutas. 2013. Disponível em < <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,aspectos-conceituais-das-terras-devolutas,56808.html/>> acesso em 30 de abril de 2018.

¹⁰ PINHEIRO. Filho, Isaias de Almeida. Aspectos Conceituais das terras devolutas. 2013. Disponível em < <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,aspectos-conceituais-das-terras-devolutas,56808.html/>> acesso em 30 de abril de 2018.

Portanto, Terras devolutas são conceituadas como terras devolvidas ou a serem devolvidas para o Estado, ou seja, são terras públicas sem destinação ao

Poder Público e que em nenhum momento integraram o patrimônio de um particular mesmo em sua posse.

Nesse sentido, conforme entendimento de Di Pietro: “O conceito de terras devolutas é residual, ou seja, as terras que não estão incorporadas ao domínio privado nem têm uma destinação a qualquer uso público são consideradas terras devolutas.”¹¹

Portanto, as terras que fossem distribuídas ao detentor deveriam como objetivos seguir algumas obrigações, que eram medi-las, demarca-las e cultiva-las sob pena de reversão das terras à Coroa. Aqueles que não realizassem essas obrigações principais ou se as terras revertissem à Coroa, constituíam então, como terras devolutas.

2.1 Conceitos legais do instituto das terras devolutas

Além da Constituição Federal de 1988 dois instrumentos legais trouxeram em seu conteúdo a definição do instituto jurídico das terras devolutas, são elas, a Lei nº. 601/1850 (Lei de Terras) e o Decreto-lei nº. 9.760/1946. Vejamos cada uma delas (PINHEIRO, 2018).¹²

2.2.1 Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal disciplina em seus artigos 20, inciso II e artigo 26, inciso IV, CF sobre o domínio das terras devolutas conforme a seguir:

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;

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

IV - As terras devolutas não compreendidas entre as da União.

¹¹ DI PEDRO, Maria Lopes. Direito administrativo. 16. Ed.22. tir. São Paulo: Atlas, 2009. p. 714.

¹² PINHEIRO. Filho, Isaias de Almeida. Aspectos Conceituais das terras devolutas. 2013. Disponível em < <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,aspectos-conceituais-das-terras-devolutas,56808.html>> acesso em 30 de abril de 2018.

Nesse sentido, a Constituição Federal delimita os bens e seus domínios nesses artigos elencados acima. Outro artigo que a Constituição Federal disciplina em relação a terras devolutas está expresso no artigo 225 § 5º que diz:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

2.2.2 Lei nº 601/1850

A Lei nº 601/1950, disciplina sobre as terras devolutas do Império, daquelas que foram possuídas por título de sesmaria, além de determinar as medidas dos títulos conforme a introdução da Lei:

“Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colonias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara.”

A lei elenca 23 artigos que discorrem sobre as terras devolutas, em seu artigo 3º é descrito o conceito de terras 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 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 essa lei;

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

Portanto, a Lei nº 601/1850 disciplina as terras devoluta da época do Império.

2.2.3 Lei nº 6.383/1976

A Lei nº 6.383/1976 Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências. Esse processo Discriminatório refere-se a discriminação e delimitação pela União e seus estados membros das terras devolutas realizando também a separação das terras particulares e de outras terras públicas.

Esse processo Discriminatório divide-se em duas modalidades: a efetivada administrativamente e por meio Judicial, a primeira modalidade é realizada pela própria administração, está disciplinada no artigo 2 ao artigo 17 da Lei 6.383/1976 conforme dispõe:

Art. 2º - O processo discriminatório administrativo será instaurado por Comissões Especiais constituídas de três membros, a saber: um bacharel em direito do Serviço Jurídico do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, que a presidirá; um engenheiro agrônomo e um outro funcionário que exercerá as funções de secretário.

§ 1º - As Comissões Especiais serão criadas por ato do presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, e terão jurisdição e sede estabelecidas no respectivo ato de criação, ficando os seus presidentes investidos de poderes de representação da União, para promover o processo discriminatório administrativo previsto nesta Lei.

§ 2º - O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, no prazo de 30 (trinta) dias após a vigência desta Lei, baixará Instruções Normativas, dispondo, inclusive, sobre o apoio administrativo às Comissões Especiais.

Alguns doutrinadores dividem esse processo realizado pela administração em três itens: Instauração; Instrução e conclusão. Essas divisões são discutidas separadamente por cada doutrinador.

O processo Judicial é a segunda modalidade no processo discriminatório e é da incumbência do INCRA promover a ação discriminatória da União, conforme o artigo 18 da Lei estudada, conforme a seguir:

Do Processo Judicial

Art. 18 - O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA fica investido de poderes de representação da União, para promover a discriminação judicial das terras devolutas da União.

A competência para julgar os processos discriminatórios de terras devolutas da União são da Justiça Federal. Os cabimentos estão elencados nos artigos 19, I, 14, 19, II, 25 e 25 da Lei.

3. Alienação das terras devolutas

A alienação das terras devolutas é de suma importância, principalmente pela previsão legal de que as terras têm que cumprir a função social. Assim, demonstrar-se-á as formas de alienação/venda dos bem públicos.

Neste sentido, Filho conceitua que: “alienação de bens públicos é a transferência de sua propriedade a terceiros, quando há interesse público na transferência e desde que observadas às normas legais pertinentes”.¹³

Assim, a alienação das terras devolutas deve observar os preceitos legais Constitucionais e infraconstitucionais, vislumbrando o Estado Democrático de Direito.

Desta forma, respaldado pelo artigo 17 da Lei nº 8.666/93 as alienações referentes a bens públicos dependem de interesses público, avaliação do bem a ser alienado, autorização por lei e licitação, sob pena de invalidação do ato.

A licitação está norteadada pelo princípio da publicidade e transparência dos atos públicos, para evitar gastos desnecessário ao cofre público, bem como de beneficiar onerosamente as partes da alienação.

Tolosa Filho, complementa:

“O princípio da publicidade somente se completa na medida em que, além da divulgação dos atos oficiais, seus termos sejam franqueados ao cidadão, através da permissão de sua presença ou da obtenção de certidões de atos oficiais.”¹⁴

Tendo em vista que as terras devolutas são da União, sendo considerada um bem público, sua alienação/venda deve ser pública, ou seja, visível para fins de conhecimento e fiscalização da sociedade.

¹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2014. p. 1211.

¹⁴ TOLOSA FILHO, Benedicto. Contratando sem Licitação. 3. Ed. Rio de Janeiro: GZ, 2010. p. 6.

Entretanto, tem-se exceções quanto licitação, que estão elencadas na a Lei nº 8.666/93, em que são dispensadas nos casos de doação em pagamento, doação, permuta por outro imóvel, investidura e venda a outro órgão ou entidade pública.

Nesta perspectiva, aduz a doutrina que a licitação “não é necessária, porque inexistente competição; é o que ocorre com a investidura, a retrocessão e a legitimação de posse.”¹⁵

A análise da admissibilidade do procedimento de alienação de terras devolutas possui requisitos necessários a serem observado, para serem enquadrados na licitação e conseqüentemente na sua respectiva modalidade, bem como alienação meditada e direta.

É de se notar, neste ponto, que existem terras devolutas situada na zona do Estado ou até mesmo do Município, em que sofrem atos de privatização sem observância dos requisitos legais.

Neste sentido, faz-se necessário a transcrição da jurisprudência:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO. FAIXA DE FRONTEIRA DO ESTADO DO PARANÁ E TERRAS DEVOLUTAS. ART. 535 DO CPC/1973. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS. ALEGAÇÕES GENÉRICAS DE VIOLAÇÃO. SÚMULA 284/STF. ANÁLISE DA LEGITIMIDADE DOS TÍTULOS NA AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. DOMÍNIO DA UNIÃO E ILEGITIMIDADE DOS TÍTULOS DOS PARTICULARES. JUÍZO FIRMADO COM FUNDAMENTO NOS FATOS E PROVAS DOS AUTOS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 211/STJ E 282/STF. PRETENSÃO RELATIVA À DECLARAÇÃO DE PROPRIEDADE DA UNIÃO E DE NULIDADE DOS TÍTULOS. PRESCRIÇÃO. NÃO INCIDÊNCIA. TITULARIDADE DO DOMÍNIO DOS PARTICULARES. AUSÊNCIA DE RECONHECIMENTO. JUÍZO FIRMADO COM BASE EM FATOS E PROVAS. SÚMULA N. 7/STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NA PARTE CONHECIDA, NÃO PROVIDO. (STJ – Resp: 1671923 RS 2017/0111861-2, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Publicação: DJ 17/04/2018)¹⁶

O julgado do STJ refere-se à desapropriação das terras devolutas (área 66 km da faixa de fronteira do Estado do Paraná) que foram alienadas pelo Estado do

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 628.

¹⁶BRASIL. STJ – Resp: 1671923 RS 2017/0111861-2, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Publicação: DJ 17/04/2018. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=80959911&num_registro=201701118612&data=20180417.

Paraná, no qual em instancias ordinárias restou descrito de forma minuciosa à área e localidade da propriedade.

Neste sentido, o conflito persiste quanto ao domínio e sua regularidade do título, tendo em vista que há existência do título de translativo da propriedade, bem como a declaração de propriedade da União, sendo este título de origem.

Assim, deu-se provimento parcial do recurso, fundando-se na inexistência de fatos comprobatórios (Súmula 7 do STJ) para a declaração de titularidade da posse, uma vez que tem natureza constitutiva.

Ademais, outra questão pertinente a temática é quanto ao seu modo de alienação, neste sentido, cabe mencionar o julgado:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÕES DA LEI DISTRITAL 2.689/2001: "VENDA DIRETA OU MEDIANTE", CAPUT DO ART. 2º; "DISPENSADA A LICITAÇÃO", § 1º DO ART. 2º; "VENDA DIRETA OU", INC. I DO ART. 10; "DISPENSADA A LICITAÇÃO", § 2º DO ART. 11. VENDA DIRETA DE TERRAS PÚBLICAS RURAIS. CONSTITUCIONALIDADE. ART. 14 DA MESMA LEI. CRIAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS RURAIS REGULARIZADAS, COMPOSTO MAJORITARIAMENTE POR PESSOAS NÃO INTEGRANTES DOS QUADROS DO PODER PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. I – Não caracteriza ofensa aos arts. 22, XXVII, e 37, XXI, da Constituição a existência das seguintes expressões da Lei Distrital 2.689/2001: “venda direta ou mediante”, caput do art. 2º; “dispensada a licitação”, § 1º do art. 2º; “venda direta ou”, inc. I do art. 10; e “dispensada a licitação”, § 2º do art. 11. II – O art. 14 da Lei 2.689/2001, que cria o Conselho de Administração e Fiscalização de Áreas Públicas Rurais Regularizadas – composto majoritariamente por pessoas não integrantes dos quadros do Poder Público – é inconstitucional, uma vez que transfere aos particulares com maior interesse no assunto o juízo de conveniência e oportunidade da alienação dos bens públicos, que é competência própria da Administração Pública. III – Ação direta de constitucionalidade julgada parcialmente procedente. (ADI 2416, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 12/12/2012, DJe-203 DIVULG 11-10-2013 PUBLIC 14-10-2013 EMENT VOL-02705-01 PP-00001).¹⁷

¹⁷ BRASIL. ADI 2416, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 12/12/2012, DJe-203 DIVULG 11-10-2013 PUBLIC 14-10-2013 EMENT VOL-02705-01 PP-00001. <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000217254&base=baseAcordaos>.

As terras devolutas devidamente pontuadas neste trabalho pertencem à União e tem caráter público, portanto em regra entende-se que sua alienação deve ser de conhecimento de todos.

Desta forma, Lei nº 2.689 de 2001 (Lei Distrital) institui a dispensa de licitação nas alienações de terras públicas, podendo ser realizada de forma direta.

Neste sentido, sob a ótica do fundamento do julgado do STF supracitado, entende-se que a Lei do Distrito Federal vem a ser inconstitucional, uma vez que viola diretamente os preceitos constitucionais.

O fato de a alienação ser de forma direta dará azo à violação dos princípios basilares de ordenamento jurídico brasileiro, sendo a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conseqüentemente benefícios exorbitantes as partes.

Destaca-se assim o voto do Ministro Joaquim Barbosa:

“(...) no sentido de que o art. 37, XXI, da Constituição Federal determina que as alienações promovidas pelos órgãos da Administração Pública, em virtude do princípio da indisponibilidade do patrimônio público, devem ser efetivadas obrigatoriamente mediante processo de licitação. Naquela ocasião, ressaltei que a exigência de licitação é corolário dos princípios da igualdade perante a lei, da impessoalidade e da moralidade administrativa.”¹⁸

Desta forma, alienação de bens públicos deve ser realizada obrigatoriamente por meio de licitação, uma vez que sua inobservância ofende o artigo 37 da CF/88, acarretando vícios de inconstitucionalidade.

Portanto, é essencial a licitação para o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito.

¹⁸ BRASIL. ADI 2416, Relator (a): Min. EROS GRAU, Relator (a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 12/12/2012, DJe-203 DIVULG 11-10-2013 PUBLIC 14-10-2013 EMENT VOL-02705-01 PP-00001. p. 48. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000217254&base=baseAcordaos>.

4. Conceito de Licitação e Possibilidades de Licitação nas terras devolutas

Licitação é um conjunto de procedimentos administrativos para a realização de compras ou serviços contratados pelos entes federativos que são governo Federal, Estadual ou Municipal.¹⁹

Essas contratações devem ser realizadas seguindo procedimentos próprios que estão expressos na lei nº 8.666/1993 que norteia a Licitação, seguindo sempre o procedimento formal. Além da lei 8.666/1993, outra modalidade no ano de 2002 foi incluída no rol de licitações, o Pregão, surgindo assim uma nova lei nº 10.520/2002 que regulamenta sobre a forma de licitação na modalidade pregão, além dessas leis devem ser observados antes de mais nada a Constituição Federal, não podendo nenhuma delas afrontá-la.

O art. 37, XXI, da Constituição Federal determina que as alienações promovidas pelos órgãos da Administração Pública, em virtude do princípio da indisponibilidade do patrimônio público, devem ser efetivadas obrigatoriamente mediante processo de licitação.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A aquisição dos bens públicos poderá se dar da mesma forma prevista no Direito Privado mas também pelas formas específicas do Direito Público como a alienação. Para a obtenção da alienação de imóveis públicos é necessário observar os requisitos legais como: 1) Autorização legislativa; 2) Avaliação do bem; 3)

¹⁹ LEGIS. Triunfo. O que é Licitação? 2016. Disponível em <<https://trunfolegis.jusbrasil.com.br/artigos/400609269/o-que-e-licitacao>>. acesso em 30 mar. 2018.

Licitação, ressalvadas as situações especiais contempladas em legislação; 4) Interesse público devidamente justificado.

Portanto, uma das obrigatoriedades para a obtenção da alienação de terras públicas é a realização de licitação. A lei Nº 8.666 de 21 de junho de 1993, regulamenta sobre o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências²⁰.

As modalidades da licitação são a concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão²¹ mas no caso de licitação por Terras devolutas essa acontecerá na forma de concorrência. Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.²²

O artigo 17, inciso I da Lei nº8.666/93, trata-se da alienação e dos casos em que há possibilidade de dispensa desta:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

- a) doação em pagamento;
- b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i; (Redação dada pela Lei nº 11.952, de 2009)
- c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;
- d) investidura;
- e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo; (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994)
- g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal incluía-se tal atribuição; (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005)

²⁰ PINHEIRO. Filho, Isaias de Almeida. Aspectos Conceituais das terras devolutas. 2013. Disponível em < <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,aspectos-conceituais-das-terras-devolutas,56808.html/>> acesso em 30 de abril de 2018.

²¹ LICITAÇÃO PÚBLICA. – Modalidades. Disponível em <http://www.normaslegais.com.br/guia/clientes/licitacao-empresarial-modalidades-licitacao.htm>? Acesso em 30 de abril de 2018

²² LICITAÇÃO PÚBLICA. – Modalidades. Disponível em <http://www.normaslegais.com.br/guia/clientes/licitacao-empresarial-modalidades-licitacao.htm>? Acesso em 02 de maio de 2018.

h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; e (Redação dada pela Lei nº 13.465, 2017)

II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

- a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;
- b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;
- c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica;
- d) venda de títulos, na forma da legislação pertinente;
- e) venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades;
- f) venda de materiais e equipamentos para outros órgãos ou entidades da Administração Pública, sem utilização previsível por quem deles dispõe.

Mas existem casos em que essa licitação poderá ser dispensa, encontra-se expressa no artigo art. 17, §2º, da Lei n.º 8.666/93, que regulamenta a possibilidade de dispensar a licitação quando forem preenchidos alguns requisitos legais:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

§ 2º A Administração também poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóveis, dispensada licitação, quando o uso destinar-se:

II - a pessoa natural que, nos termos da lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, ocupação mansa e pacífica e exploração direta sobre área rural situada na Amazônia Legal, superior a 1 (um) módulo fiscal e limitada a 15 (quinze) módulos fiscais, desde que não exceda 1.500ha (mil e quinhentos hectares).

Portanto, conclui-se que a forma de licitação para os casos de Terras devolutas seguirá a modalidade de concorrência, é necessário que para elas publica a licitação seja realizada conforme as leis que a disciplinam, mas existem casos em

que poderá ser dispensado a licitação, isso ocorrerá para os casos expressos na lei seguindo os requisitos necessários.

5. Considerações Finais

Conclui-se diante do constante desenvolvimento social o direito fundiário veio a ser essencial para a manutenção e efetivação do Estado Democrático de Direito. Assim, direito agrário é responsável pela regulamentação das propriedades, bem como sua fiscalização observando o cumprimento da função social.

Desta forma, as terras devolutas são passíveis de alienação/venda, uma vez que estas são propriedades da União e a princípio sofrem desafetação e conseqüentemente não cumprem com a função social.

O Estado, sendo uma entidade com poder soberano de governar o povo, afim de garantir a concretização dos direito fundamentais, conseqüentemente o bem-estar comum, deve se preocupar com as propriedades e seu procedimento de alienação.

Tendo em vista que o Estado atravessa por uma crise social, moral e política, assim, a alienação das terras devolutas deve ser realizada mediante processo licitatório observando seus princípios basilares sob o interesse social.

Portanto, dada a importância das terras à sociedade, espera que quanto se tratar de terras devolutas, ou seja, bens públicos, seu procedimento seja realizado com respaldo a Carta Magna, assim regularizando a posse e atingindo seu objetivo principal o cumprimento da função social, haja vista os problemas políticos e econômicos existentes no país atualmente.

5. Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Roberto Moreira de. Sesmarias e terras devolutas. *In: Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 40, n. 158, abr./jun. 2003.

BARROS, Welligton Pacheco. **Curso de direito agrário**. v. 1 – Doutrina e exercícios. 6. ed. revista e atualizadas – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

BRASIL. STJ – **Resp: 1671923 RS 2017/0111861-2**, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Publicação: DJ 17/04/2018. Disponível em:

https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=80959911&num_registro=201701118612&data=20180417. Acesso em: 23/04/2018.

_____. **ADI 2416**, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 12/12/2012, DJe-203 DIVULG 11-10-2013 PUBLIC 14-10-2013 EMENT VOL-02705-01 PP-00001. <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000217254&base=baseAcordaos>. Acesso em: 23/04/2018.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23/04/2018.

_____. **Estatuto da Terra** (Lei nº 4.504/64). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm. Acesso em: 23/04/2018.

_____. **Reforma Agrária** (Lei 8.629/93). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm. Acesso em: 23/04/2018.

_____. Lei nº6.383 de 1976. **Processo discriminatório de terras devolutas**. 1976. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6383.htm: acesso em 30 mar. 2018.

_____. Lei nº8.666 de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências** 1993. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm: acesso em 01 abril. 2018

_____. Lei nº601, de 1850. **Terras devolutas do Império**. 1950. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm/> : acesso em 30 mar. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2014.

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

FERREIRA. Rafael. **O que são Terras Devolutas?**. 2013. Disponível em < <http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/27510-o-que-sao-terras-devolutas/>>. Acesso em: 30/04/2018.

LICITAÇÃO PÚBLICA. **Modalidades**. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/guia/clientes/licitacao-empresarial-modalidades-licitacao.htm?>. Acesso em: 02/05/2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 16. ed. 2. tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

_____, **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.