

# PEQUENA HISTÓRIA TERRITORIAL DO BRASIL: SESMARIAS E TERRAS DEVOLUTAS, DE RUY CIRNE LIMA

---

## PEQUENA HISTÓRIA TERRITORIAL DO BRASIL: SESMARIAS E TERRAS DEVOLUTAS, BY RUY CIRNE LIMA

**BRENA MEDEIROS PIRES SANTOS**

Mestranda em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).  
brenamedeiros@usp.br

**DADOS BIBLIOGRÁFICOS:** LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. 4. ed., fac-símile. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

### ÁREA DO DIREITO: Civil

SUMÁRIO: Introdução. 1. Síntese do livro. 1.1. Análise do Capítulo I – A primitiva legislação portuguesa. A Lei de D. Fernando. As Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas. 1.2. Análise do Capítulo II – As sesmarias no Brasil. Aspectos e evolução, desde a criação das capitânicas até à Resolução de 17 de julho de 1822. 1.3. Análise do Capítulo III – As posses. Situação jurídica dos posseiros. Aquisição do domínio pela posse e cultivo como costume jurídico. 1.4. Análise do Capítulo IV – A Lei 601, de 18 de setembro de 1850. Suas relações com o anterior regime de terras. Providências novas instituídas. 1.5. Análise do Capítulo V – Tentativas de reforma de Lei de Terras. Os decretos do Governo Provisório. 1.6. Análise do Capítulo VI – O sistema de colonização da Lei de 1850. O tipo de alienação de terras devolutas por ela adotado. Conceito da concessão de terras. Seus caracteres. 1.7. Análise do Capítulo VII – A concessão de terras no direito positivo. O título de terras. 1.8. Análise do Capítulo VIII – Estado atual da legislação sobre terras devolutas. O Decreto 19.924, de 27 de abril de 1931. 2. Análise do livro. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

O livro que é objeto desta resenha foi originalmente apresentado em 1933 como tese para o concurso de cátedra da então Faculdade Livre de Direito de Porto Alegre, posteriormente incorporada à Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Sua primeira edição saiu em 1935 pela Editora Globo, de Porto Alegre.

No prefácio à quarta edição, Geraldo Ataliba escreveu que referida obra “é um clássico, é a mais completa monografia acerca da matéria entre nós publicada”.<sup>1</sup> O texto continua sendo leitura obrigatória para quem estuda a formação territorial do país e os diversos problemas de Direito Administrativo e de Direito Civil que daí decorrem. Por essa razão, é que se decidiu elaborar esta resenha, apesar da antiguidade do livro.

Em sua análise, Ruy Cirne Lima examina a legislação que regeu a formação territorial do país, trazendo, também, aspectos históricos desde o período da colonização até a Lei 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras), finalizando com suas percepções acerca do Decreto 19.924, de 27 de abril de 1931, que dispunha sobre as terras devolutas.

Esta resenha dividir-se-á em duas partes: (1) síntese do livro; e (2) análise crítica de seus principais fundamentos.

## 1. SÍNTESE DO LIVRO

### 1.1. *Análise do Capítulo I – A primitiva legislação portuguesa. A Lei de D. Fernando. As Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas*

No primeiro capítulo do livro resenhado, Ruy Cirne Lima sustenta que o regime jurídico de ocupação das terras brasileiras começa com a instituição das sesmarias, o qual se interliga com o sistema das terras comunais do município medievo. Nessa organização administrativa local, era costume que as terras destinadas ao cultivo fossem repartidas entre seus membros com a finalidade de uso e exploração agrícola de cada parcela (p. 15-19). Essas porções eram denominadas *sexmos*, daí uma das explicações para o termo “sesmarias”<sup>2</sup>.

Em um contexto de crise de abastecimento e diante da existência de muitas terras não cultivadas no Reino de Portugal, práticas até então consuetudinárias foram

---

1. ATALIBA, Geraldo. Prefácio. In: LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. 4. ed., fac-símile. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990. p. 9.

2. Sobre a origem da palavra, Ruy Cirne Lima explica que “sesmaria deriva, para alguns, de *sesma*, medida de divisão das terras do alfoz; como, para outros, de *sesma* ou *sesmo*, que significa a sexta parte de qualquer cousa; ou, ainda para outros, do baixo latim *caesina*, que quer dizer incisão, corte. (...) Certo é que a constituição das sesmarias não se fazia, sem preceder a divisão e repartição das terras incultas” (ATALIBA, Geraldo. Prefácio. In: LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. 4. ed., fac-símile. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990. p. 19).

progressivamente positivadas. Nesse cenário, editou-se, em 1375, a Lei de D. Fernando I,<sup>3</sup> ficando conhecida como Lei das Sesmarias, a qual determinava a distribuição das terras não cultivadas a quem as lavrasse. Assim, o foco da norma, nesse momento histórico, recaía sobre a promoção da agricultura e do abastecimento, havendo obrigatoriedade do cultivo e a perda da terra àqueles que descumprissem tal dever (p. 17).

Já no reinado de Dom João I,<sup>4</sup> época das Grandes Navegações, verificou-se o abandono de diversas terras em razão do surgimento de novas atividades econômicas. Por esse motivo, aquele monarca promoveu, em 1427, alterações na legislação anterior, com o objetivo de incentivar o repovoamento do reino. Nas palavras de Ruy Cirne Lima:

“[...] é uma legislação nova que se forma, influenciada pelo direito romano, sob o prestígio das idéias de liberdade, visando mais ao povoamento do que à agricultura, mas, não obstante, conservando o nome à tradição da velha Lei de D. Fernando.”<sup>5</sup>

## 1.2. *Análise do Capítulo II – As sesmarias no Brasil. Aspectos e evolução, desde a criação das capitâneas até à Resolução de 17 de julho de 1822*

No segundo capítulo do livro resenhado, Ruy Cirne Lima dedica-se à análise do regime das sesmarias no Brasil, abrangendo seu desenvolvimento desde a instituição das capitâneas até a proibição de concessão de novas sesmarias em 1822.

O primeiro documento sobre as sesmarias no Brasil é a carta-patente, dada a Martim Afonso de Souza, na Vila do Crato, em 20 de novembro de 1530. A carta-patente trazida por ele, dentre outras atribuições, permitia-lhe conceder sesmarias das terras que encontrasse e pudessem ser aproveitadas. A exemplo do que ocorria

---

3. Dom Fernando I nasceu em 31 de outubro de 1345, na cidade de Coimbra. Seu reinado compreendeu os anos de 1367 a 1383 (GIRARDI, Leonardo. A política pendular de D. Fernando I de Portugal (1367-1383) e sua relação com o Cisma do Ocidente (1378-1383). *Revista Cadernos de Clio*, n. 3, 2012. p. 46).

4. Dom João I teve um reinado longo de quase 50 anos (1384-1433), falecendo em 14 de agosto de 1433 na cidade de Lisboa (MORENO, Humberto Baquero. *Os itinerários de el rei Dom João I (1384-1433)*. Lisboa: Instituto de Cultura e Língua Portuguesa; Ministério da Educação, 1988. p. 9-11).

5. ATALIBA, Geraldo. Prefácio. In: LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. 4. ed., fac-símile. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990. p. 24.

em Portugal, no Brasil o cultivo constituía condição necessária para que o sesmeiro (beneficiário da sesmaria) mantivesse a terra sob seu domínio (p. 37).

Em 28 de fevereiro de 1532, D. João III<sup>6</sup> informou a Martim Afonso de Souza sobre a decisão de formar as Capitanias Hereditárias. Nas doações das capitanias, feitas pelo monarca, a instituição das sesmarias reaparece dentre suas cláusulas, permitindo aos donatários concedê-las em sesmaria, sendo vedada a apropriação das glebas pelos próprios donatários (p. 37-38). Ruy Cirne Lima descreve as capitanias como “péssimos veículos de colonização”,<sup>7</sup> uma vez que os capitães donatários não foram bem-sucedidos no propósito de colonizar e cultivar as terras do Brasil. Diante disso, D. João III revogou os poderes de todos os capitães donatários para concentrá-los nas mãos de Tomé de Souza (1503-1579), primeiro governador-geral do Brasil, que exerceu suas funções entre 1549 e 1553 (p. 39).

O autor aponta que o instituto das sesmarias se desvirtuou no Brasil, atribuindo o início desse processo ao Regimento de 17 de dezembro de 1548, expedido por Tomé de Souza. Isso porque o referido diploma passou a disciplinar a concessão de terras destinadas à instalação de engenhos de cana-de-açúcar, condicionando a outorga à demonstração, pelo concessionário, de meios suficientes para o desenvolvimento dessa atividade. Tal orientação resultou na distribuição de largas porções de terra a determinados indivíduos, em contraste com o princípio anteriormente vigente, segundo o qual as concessões dever-se-iam limitar à extensão compatível com a capacidade produtiva individual (p. 39-41).

Esse modelo revelou-se progressivamente insustentável, na medida em que o acesso às concessões permanecia restrito a um número reduzido de beneficiários, ao passo que a ocupação do território passou a ocorrer, de forma crescente, à margem do regime jurídico formal. Diante desse quadro, foi editada a Resolução de 17 de julho de 1822, do príncipe-regente D. Pedro, com o conselho de José Bonifácio de Andrada e Silva, a qual determinou a extinção do regime das sesmarias, inaugurando a fase da ocupação por meio da posse.<sup>8</sup>

- 
6. O reinado de Dom João III ocorreu entre 1521 e 1557 (MENESES, José Vinicius da Costa. *Manuais para bem reinar e salvar: os ideais de bem comum e salvação nos espelhos de príncipe impressos em Portugal durante o reinado de Dom João III (1521-1557)*. Dissertação (Mestrado em História Social). São Gonçalo: Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2017. p. 14).
  7. ATALIBA, Geraldo. Prefácio. In: LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. 4. ed., fac-símile. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990. p. 39.
  8. Resolução 76 – Reino – De consulta da Mesa do Desembargo do Paço de 17 de julho de 1822. Ementa: “Manda suspender a concessão de sesmarias futuras até a convocação da

### 1.3. *Análise do Capítulo III – As posses. Situação jurídica dos posseiros. Aquisição do domínio pela posse e cultivo como costume jurídico*

Como mencionado, concomitantemente ao período de vigência do regime das sesmarias, já se tornava frequente a ocupação das terras não utilizadas para cultivá-las, sem a formalização por meio das sesmarias, em razão da dificuldade de obtenção da concessão (p. 51-57). Após a abolição das sesmarias, especialmente, a posse das glebas incultas passou a expandir-se de forma livre (p. 51).

Nas palavras de Ruy Cirne Lima: “[...] era a ocupação, tomando o lugar das concessões do Poder Público, e era, igualmente, o triunfo do colono humilde, do rústico desamparado, sobre o senhor de engenhos ou fazendas, o latifúndio sob o favor da metrópole.”<sup>9</sup>

Dessa forma, a aquisição de prédios rústicos por meio da posse acompanhada de cultura efetiva consolidou-se como um costume, à luz da prática reiterada. Além disso, as normas anteriores à extinção do regime das sesmarias já previam que eventuais medições e demarcações não deveriam prejudicar os possuidores que exercessem cultura efetiva. Estes últimos deveriam ser mantidos em sua posse (p. 57).

### 1.4. *Análise do Capítulo IV – A Lei 601, de 18 de setembro de 1850. Suas relações com o anterior regime de terras. Providências novas instituídas*

Decorridos quase 20 anos da extinção do regime de sesmarias e da consolidação do costume das posses, o Governo Imperial (1822-1889) passou a empreender

---

Assembleia Geral Constituinte”. Conteúdo da resolução: “Foi ouvida a Mesa do Desembargo do Paço sobre o requerimento em que Manoel José dos Reis pede ser conservado na posse das terras em que vive há mais de 20 anos com a sua numerosa família de filhos e netos, não sendo jamais as ditas terras compreendidas na medição de algumas sesmarias que se tenha concedido posteriormente. Responde o Procurador da Coroa e Fazenda: Não é competente este meio. Deve portanto instaurar o suplicante novo requerimento pedindo por sesmaria as terras de que trata, e de que se acha de posse; e assim se deve consultar. Parece à Mesa o mesmo que ao Desembargador Procurador da Coroa e Fazenda, com que se conforma. Mas V.ª Real Resolverá o que houver por bem. Rio de Janeiro, 8 de julho de 1822. Resolução: Fique o suplicante na posse das terras que tem cultivado e suspenderam-se todas as sesmarias futuras até a convocação da Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa. Paço, 17 de julho de 1822. Com a rubrica de S.ª Real o Príncipe Regente. José Bonifácio de Andrada e Silva” (PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez (Org.). *Coletânea de Legislação e Jurisprudência Agrária e Correlata*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007. p. 44).

9. ATALIBA, Geraldo. Prefácio. In: LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. 4. ed., fac-símile. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990. p. 51.

esforços para que houvesse uma proposta de reforma legislativa relativa às sesmarias e à colonização (p. 63).

Como resultado desse processo, foi promulgada a Lei 601, de 18 de setembro de 1850, a Lei de Terras. Segundo Ruy Cirne Lima, essa norma constitui, acima de tudo, uma tentativa de correção ao regime das sesmarias. Por meio da referida lei, houve o reconhecimento incondicional do direito de propriedade dos posseiros sobre os terrenos ocupados, desde que neles houvesse efetivo cultivo (p. 64-65).

No que se refere ao futuro da distribuição das áreas para cultivo, a Lei de Terras definiu que não haveria concessão de bens imóveis públicos, admitindo-se apenas sua alienação onerosa. Nesse sentido, como observa Ruy Cirne Lima, a Lei de Terras “na da mais é que do que um decalque das leis de terras adotadas nos Estados Unidos, cujo surto de prosperidade e civilização certamente maravilhou os nossos legisladores”.<sup>10</sup>

A Lei de Terras também introduziu o conceito de terras devolutas, compreendidas como aquelas que não se encontravam sob domínio particular fundado em título legítimo e que não eram utilizadas pelo poder público. Posteriormente, essas glebas foram atribuídas aos Estados pelo art. 64 da Constituição de 1891 (p. 70-72).

### 1.5. *Análise do Capítulo V – Tentativas de reforma de Lei de Terras. Os decretos do Governo Provisório*

Nas palavras de Ruy Cirne Lima, “não surtiu a Lei de Terras o efeito desejado”.<sup>11</sup> A principal razão de seu insucesso, segundo o autor resenhado, foi a incapacidade administrativa do Império para sua execução. A Repartição Geral de Terras Públicas, órgão responsável por executar a norma, funcionou por mais de 30 anos, gerando grandes despesas, mas sem conseguir demarcar as terras do Estado ou dar-lhes o destino conveniente (p. 75).

Com a Proclamação da República em 1889, o Governo Provisório, aproveitando-se da dissolução do Poder Legislativo, promoveu reformas por meio: a) do Decreto 528, de 28 de junho de 1890, instituindo os denominados burgos agrícolas; b) do Decreto 964, de 7 de novembro de 1890, o qual criou os bancos agrícolas; e c) do Decreto 451-B, de 31 de maio de 1890, que introduziu o Registro Torrens (p. 77).

---

10. ATALIBA, Geraldo. Prefácio. In: LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. 4. ed., fac-símile. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990. p. 67.

11. ATALIBA, Geraldo. Prefácio. In: LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. 4. ed., fac-símile. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990. p. 75.

Ruy Cirne Lima finaliza o capítulo declarando que a Lei de Terras é “o último traço de nossa evolução administrativa no capítulo das terras devolutas”.<sup>12</sup>

1.6. *Análise do Capítulo VI – O sistema de colonização da Lei de 1850.*  
*O tipo de alienação de terras devolutas por ela adotado. Conceito da concessão de terras. Seus caracteres*

O capítulo VI apresenta-se como um dos mais relevantes da obra, na medida em que, por meio dele, Ruy Cirne Lima se propõe a definir a natureza (pública ou privada) tanto do ato de alienação das terras devolutas, quanto dos bens em si. A questão central enfrentada ao longo do capítulo consiste em saber se a Lei de Terras, ao cuidar de vendas dos imóveis públicos, tratou de uma compra e venda civil ou de uma concessão administrativa.

Inicialmente, Ruy Cirne Lima sustenta que a Lei de Terras, apesar de instituir um regime de compra e venda das terras devolutas, foi apenas uma lei que instrumentalizou uma política pública de colonização do território. Sobre o aspecto político, o autor informa que um ponto frequentemente negligenciado é o de que a Lei de Terras seguiu preceitos de colonização orientados à importação de mão de obra e à “alienação das terras devolutas a preço tão elevado quando bastasse para impedir o trabalhador importado de tornar-se proprietário demasiadamente cedo”.<sup>13</sup>

Diante do aspecto eminentemente político e colonizador da lei, Ruy Cirne Lima considera que a venda prevista pela lei deve ser enquadrada no regime das concessões administrativas, pois situa-se na órbita do Direito Público (p. 90; 92; 94-95).

Nesse mesmo sentido, para o autor, as terras devolutas integram a categoria dos bens públicos de domínio do Estado, uma vez que se encontram vinculadas a uma destinação pública, a saber, a colonização (p. 94).

O posicionamento trazido é o de que subsiste, de fato, um aspecto patrimonial e privado, razão pela qual esses imóveis podem ser objeto de hipoteca, compra e venda e outros negócios jurídicos de direito privado. Todavia, considerando que tais negócios só serão celebrados em decorrência da finalidade pública, apenas um ato de direito público poderá atribuir direitos a um particular sobre as glebas – a concessão (p. 96-97).

12. ATALIBA, Geraldo. Prefácio. In: LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. 4. ed., fac-símile. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990. p. 79.

13. ATALIBA, Geraldo. Prefácio. In: LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. 4. ed., fac-símile. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990. p. 83-84.

### 1.7. *Análise do Capítulo VII – A concessão de terras no direito positivo. O título de terras*

De forma sintética, o penúltimo capítulo do livro buscou esclarecer o modo pelo qual se formalizavam as concessões de terras sob a égide da Lei de Terras. Nos primeiros anos de sua vigência, nos casos de alienação em hasta pública, celebrava-se o contrato, expedindo-se, ademais, o título de concessão das terras adjudicadas (p. 101).

De modo diverso, quando a alienação se dava fora de hasta pública, era precedida da apresentação de proposta e, em seguida, formalizava-se um contrato e, por fim, procedia-se à expedição do título de terras. Todavia, após a edição da Lei 840, de 15 de setembro de 1855, estabeleceu-se que o título de terras passaria a ser utilizado apenas para revalidação das sesmarias e legitimação das posses. Neste caso, tornando-se necessária a lavratura de escritura pública para as vendas e compras (p. 102).

Ruy Cirne Lima encerra o capítulo manifestando discordância quanto à exigência de escritura pública, uma vez que o título de terras seria a maior prova de domínio que se poderia oferecer.

### 1.8. *Análise do Capítulo VIII – Estado atual da legislação sobre terras devolutas. O Decreto 19.924, de 27 de abril de 1931*

A Constituição de 1891, por meio de seu art. 64, atribuiu aos Estados a titularidade das terras devolutas, descentralizando o controle das respectivas alienações (p. 107). No mesmo sentido, posteriormente, foi promulgado o Decreto 19.924, de 27 de abril de 1931, cujo principal objetivo constituiu-se em delegar aos Estados a competência para regular a administração, a concessão, a exploração, o uso e a transmissão das terras devolutas (p. 110-111).

O mencionado decreto determina, ainda, que sempre seria excluída a aquisição de glebas devolutas por usucapião. Esse é o ponto central do último capítulo do livro. Ruy Cirne Lima considerou necessário reafirmar a imprescritibilidade das terras devolutas. Para ele, o Estado não pode ser surpreendido pela perda de seu domínio por ocupação de particulares, defendendo que a terra pública pode ser alienável, mas nunca será prescritível a pretensão sobre elas incidente (p. 111).

O Decreto 19.924/1931 determinou, ainda, que os títulos emitidos pelo Estado estariam aptos ao registro imobiliário. No entanto, para Ruy Cirne Lima, mesmo que haja respeito aos títulos e contratos públicos, o simples fato de submetê-los ao registro imobiliário já é um sinal da ingerência do Direito Privado sobre o tema (p. 111-112).

Ruy Cirne Lima finaliza o livro anotando que, no contexto da época, a exigência de escritura pública e registro do fólio real das alienações de imóveis públicos são sinais de transmutação do Direito Público para o Direito Privado na matéria, o que abriria um novo capítulo no tema das terras devolutas (p. 112).

## 2. ANÁLISE DO LIVRO

A síntese do livro demonstra seu valor informativo, mesmo nos dias atuais. Isso porque Ruy Cirne Lima traça uma linha do tempo acerca das normas que regeram a formação territorial do Brasil até à Lei de Terras.

Um aspecto de grande relevância da obra diz respeito à ideia, trazida por Ruy Cirne Lima, de que a desvirtuação do instituto das sesmarias no Brasil contribuiu para a formação da estrutura latifundiária. A esse respeito, Vera Lúcia Amaral Ferlini concorda com Ruy Cirne Lima ao explicar que a produção açucareira no período colonial demandou não apenas a criação de normas específicas de trabalho, mas também uma conformação particular da propriedade da terra, orientada às exigências do capital mercantil.<sup>14</sup> Nesse contexto, a lógica da produção em larga escala inviabilizou a distribuição de menores porções de terra, tendo o engenho desempenhado papel central na organização e na concentração da propriedade fundiária, em função da dinâmica do grande comércio.

A estrutura latifundiária brasileira, resultante de uma transposição inadequada do regime das sesmarias portuguesas, constitui uma das principais críticas formuladas por Ruy Cirne Lima em sua obra. O autor afirma que “a sesmaria é o latifúndio. Inacessível ao lavrador sem recursos”<sup>15</sup>

Em Portugal, era costume não conceder extensas áreas de terras a um mesmo indivíduo, ao contrário do que ocorreu no Brasil, onde a organização da propriedade fundiária foi orientada pelos interesses do mercado europeu e não pelas necessidades internas. Nas primeiras décadas do século XIX, as sesmarias passaram a ser, conforme explicado por Laura Beck Varela, um entrave ao desenvolvimento da agricultura e da economia brasileiras.<sup>16</sup>

14. FERLINI, Vera Lúcia Amaral. *Terra, trabalho e poder: o mundo dos engenhos no Nordeste colonial*. São Paulo: Brasiliense, 1988. p. 156.

15. ATALIBA, Geraldo. Prefácio. In: LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. 4. ed., fac-símile. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990. p. 51.

16. VARELA, Laura Beck. *Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de História do Direito brasileiro*. Rio de Janeiro; São Paulo; Recife: Renovar, 2005. p. 112.

Diante desse contexto, conforme exposto por Ruy Cirne Lima, verificou-se a revogação do regime de sesmarias, seguida pelo período de ocupação das terras públicas por meio da posse, o qual encontrou seu encerramento normativo com a promulgação da Lei de Terras de 1850. O último capítulo da obra encerra-se com a análise do Decreto 19.924/1931.

A partir desse decreto da Era Vargas, cada Estado passou a elaborar sua própria legislação fundiária. Essa normatização permitiu disciplinar a matéria de acordo com as peculiaridades locais, especialmente no que se refere à discriminação das terras devolutas, à revalidação das sesmarias e à legitimação das posses. Em todo o caso, deveriam ser observados os princípios estabelecidos pela Lei de Terras e pelo Decreto 19.924/1931.<sup>17</sup>

Para avaliar de que modo se deu a consolidação das terras devolutas na segunda metade do século XX e início do século XXI, seria necessária uma pesquisa individualizada da legislação e da prática administrativa de cada Estado, o que extrapola o escopo desta resenha.

Para fins de atualização, cumpre destacar que a Constituição Federal de 1988 inclui dentre os bens da União as terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental e à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares e das vias federais de comunicação (art. 20, inciso II). Essa norma conserva sob a titularidade dos Estados as demais terras devolutas (art. 24, inciso IV).

Outra discussão suscitada pelo texto objeto desta resenha diz respeito à preocupação do autor com a incorporação pelo Direito Público de elementos por ele reputados próprios do Direito Privado, tais como a exigência de escritura pública e de registro no fólio real, no tratamento das terras públicas e devolutas. Ruy Cirne Lima adverte que tal movimento pode constituir um indício de privatização do Direito Público, que, em última instância, conduziria ao reconhecimento da prescritibilidade das pretensões sobre os bens públicos, hipótese que, segundo o autor, não deve ser admitida.

Essa posição encontra respaldo em Clóvis Beviláqua,<sup>18</sup> para quem nenhum bem público pode ser adquirido por usucapião. A única exceção trazida por esse último refere-se ao art. 125 da Constituição de 1934,<sup>19</sup> reproduzido, nesse ponto, pelo art. 148 da Constituição de 1937.

---

17. SILVA, Ligia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850*. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2008. p. 268.

18. BEVILAQUA, Clovis. *Direito das Coisas*. Ed. fac-símile. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial: Superior Tribunal de Justiça, 2003. v. 1. p. 168.

19. Art. 125. Todo brasileiro que, não sendo proprietário rural ou urbano, ocupar, por dez anos contínuos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, um trecho de terra até

Em sentido diverso, Lafayette Rodrigues Pereira<sup>20</sup> sustenta que apenas os imóveis situados fora do comércio jurídico não podem ser adquiridos por usucapião. Nesse grupo estariam aqueles que se encontram diretamente afetados pelo Estado à prestação de serviços de utilidade geral. Não se inserem nessa categoria e, portanto, são suscetíveis de usucapião, os bens de domínio do Estado em sentido estrito, nos quais este figura como simples proprietário, tais como as terras devolutas; as ilhas formadas nos mares territoriais; e os bens que lhe cabem por sucessão na ausência de herdeiros legais.

Atualmente, a Constituição de 1988<sup>21</sup> e o Código Civil de 2002<sup>22</sup> proíbem a usucapião de imóveis públicos. Antes mesmo dessas normas, a Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal, aprovada em 1963, já havia consolidado o entendimento de que imóveis públicos não são passíveis de usucapião, nesse conceito incluindo-se os dominicais:<sup>23</sup> “Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”.<sup>24</sup>

Por fim, no que se refere à ideia trazida por Ruy Cirne Lima de “privatização” do Direito Administrativo, é interessante citar a respeito a posição de Otavio Luiz Rodrigues Jr. Para esse autor, que inclusive cita trabalhos de Ruy Cirne Lima e de Seabra Fagundes sobre as relações entre o Direito Privado e o Direito Administrativo, o discurso relativo à adoção de institutos privatísticos pelo segundo é antigo e está na raiz de sua formação metodológica. O Direito Administrativo encontrou no Direito Civil a fonte de diversos de suas categorias. Mas, alguns administrativistas enunciavam “que essa recepção de institutos do Direito Privado haveria de ser temporária e se justificaria por elementos de caráter histórico”.<sup>25</sup> Daí que: “[...] esse pensamento

---

dez hectares tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele a sua morada, adquirirá o domínio do solo, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.

20. PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Direito das Coisas*. Ed. fac-símile. Brasília: Senado Federal, 2004. v. 1. p. 223-224.
21. Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. [...] § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (Constituição Federal de 1988).
22. Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião (Código Civil de 2002).
23. Nos termos do art. 99, inciso III, Código Civil de 2002, os bens públicos dominicais são aqueles que “constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades”.
24. Súmula STF 340, aprovada em sessão plenária de 13.12.1963.
25. RODRIGUES JR., Otavio Luiz. *Direito Civil contemporâneo: estatuto epistemológico, Constituição e direitos fundamentais*. 4. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2026. p. 66.

de Seabra Fagundes, ainda que contemporizando os pontos de fricção entre o Direito Público e o Direito Civil (particularizado em seu texto), foi representativo de concepções então vigentes a seu tempo.”<sup>26</sup>

Nesse sentido, o livro de Ruy Cirne Lima, ao menos nesta parte, mostra-se datado e não mais reflete um problema contemporâneo. O Direito Administrativo alcançou sua autonomia epistemológica, ainda que, no final do século XX e início do século XXI, haja sim se privatizado, ainda que sem prejuízo de suas conquistas como setor jurídico especial.<sup>27</sup>

## CONCLUSÃO

A obra de Ruy Cirne Lima mantém-se, até o século XXI, como leitura indispensável para a compreensão da formação territorial brasileira. O autor reconstrói o contexto histórico da legislação portuguesa, percorre o regime das sesmarias, passa pelo período das posses e culmina com a análise da Lei de Terras. O livro oferece um panorama sistemático da evolução normativa e institucional da ocupação do território no país.

A proposta central da obra consiste, inicialmente, na apresentação desse percurso histórico, com especial ênfase na forma como a desvirtuação do instituto das sesmarias no Brasil contribuiu para a consolidação de uma estrutura fundiária marcada pelo predomínio do latifúndio, em detrimento do pequeno produtor. Em seguida, o autor examina a legislação então vigente e desenvolve uma leitura própria dos institutos jurídicos incidentes sobre as terras devolutas, rejeitando a utilização de instrumentos próprios de Direito Privado, pelo receio de uma excessiva “privatização” da matéria.

---

26. RODRIGUES JR., Otavio Luiz. *Direito Civil contemporâneo: estatuto epistemológico, Constituição e direitos fundamentais*. 4. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2026. p. 67.

27. “O Direito Administrativo no Brasil não se limitou a essas mudanças em direção ao Direito Privado. As contratações privadas na Administração Pública aumentaram em número e em diversificação. A venda de próprios nacionais, ainda no governo Fernando Collor, e o crescimento da máquina pública, após 2003, levaram à celebração de contratos de locação predial e de contratos *built to suit* (para acomodar unidades governamentais), de prestação de serviços, de empreitada e tecnologia. Cada vez mais o Estado precisava lidar com o elemento privatístico para realizar suas finalidades constitucionais. Embora a doutrina administrativista tenha defendido posições clássicas sobre a persistência das ‘cláusulas exorbitantes’, havia o reconhecimento da incidência de regras civilísticas nesses arranjos negociais” (RODRIGUES JR., Otavio Luiz. *Direito Civil contemporâneo: estatuto epistemológico, Constituição e direitos fundamentais*. 4. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2026. p. 68-69).

Trata-se de matéria de natureza ambígua, situada na confluência entre o Direito Público e o Direito Privado, que continua a suscitar questionamentos teóricos e práticos. Justamente por essa razão, a obra permanece atual e fundamental para o debate jurídico contemporâneo sobre a estrutura fundiária e a formação territorial do Brasil.

## REFERÊNCIAS

- BEVILAQUA, Clovis. *Direito das Coisas*. Ed. fac-símile. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial: Superior Tribunal de Justiça, 2003. v. 1.
- FERLINI, Vera Lúcia Amaral. *Terra, trabalho e poder: o mundo dos engenhos no Nordeste colonial*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- GIRARDI, Leonardo. A política pendular de D. Fernando I de Portugal (1367-1383) e sua relação com o Cisma do Ocidente (1378-1383). *Revista Cadernos de Clio*, n. 3, p. 45-69, 2012.
- MENESES, José Vinicius da Costa. *Manuais para bem reinar e salvar: os ideais de bem comum e salvação nos espelhos de príncipe impressos em Portugal durante o reinado de Dom João III (1521-1557)*. Dissertação (Mestrado em História Social). São Gonçalo: Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2017.
- MORENO, Humberto Baquero. *Os itinerários de el rei Dom João I (1384-1433)*. Lisboa: Instituto de Cultura e Língua Portuguesa; Ministério da Educação, 1988.
- PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Direito das Coisas*. Ed. fac-símile. Brasília: Senado Federal, 2004. v. 1.
- PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez (Orgs.). *Coletânea de Legislação e Jurisprudência Agrária e Correlata*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007.
- RODRIGUES JR., Otavio Luiz. *Direito Civil contemporâneo: estatuto epistemológico, Constituição e direitos fundamentais*. 4. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2026.
- SILVA, Ligia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850*. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.
- VARELA, Laura Beck. *Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de História do Direito brasileiro*. Rio de Janeiro; São Paulo; Recife: Renovar, 2005.



## PESQUISA DO EDITORIAL



ÁREA DO DIREITO: Civil

### Veja também Doutrina relacionada ao tema

- As decisões judiciais e o antagonismo das concessões dos títulos de domínio em terras devolutas, de Izaías Gomes Ferro Júnior – *RDI* 86/61-83;
- "Octopus" IV – Direito civil reconstituído: a Lei de Sesmarias (1375) e seu papel de precursora luso-brasileira da noção de "função social da propriedade", de Estevan Lo Ré Pousada – *Doutrinas Essenciais – Direito Imobiliário* 1; *RDCC* 34/109-130;
- Sesmarias, de Paulo Carneiro Maia – *Doutrinas Essenciais de Direito Registral* 2/457-469; e
- Terras devolutas e a questão agrária brasileira – Anotações preliminares para um ensaio, de Luiz Edson Fachin – *RT* 629/52-63.