



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 970.832 - PR (2009/0160952-0)

RELATOR : **MINISTRO LUIZ FUX**
EMBARGANTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
EMBARGANTE : **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA**
PROCURADOR : **VALDEZ ADRIANI FARIAS E OUTRO(S)**
EMBARGADO : **ESTADO DO PARANÁ**
PROCURADOR : **ROSÂNGELA DO SOCORRO ALVES E OUTRO(S)**
INTERES. : **JOÃO MANOEL DA COSTA E OUTROS**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO DIRETA. DISCUSSÃO ACERCA DO DOMÍNIO. EXEGESE DO ART. 34 DO DL. 3.365/41. TERRAS DE FRONTEIRA. PARANÁ.

1. A alienação pelo Estado da Federação de terras de fronteira pertencentes à União é considerada transferência a *non dominio*, por isso que nula.

2. É máxima jurídica sedimentada que "ninguém pode transferir o que não tem", tampouco a entidade pública pode desapropriar bem próprio (*nemo plus iuris transfere ad alium potest quam ipse habet*).

3. Deveras, a doutrina de Camelutti na sua Teoria Geral do Direito, acerca do ato jurídico inexistente aduz que:

"Oposto a eficácia do ato e, em geral, do fato, que procede, não da sua perfeição mas da sua imperfeição, é a sua ineficácia. Ineficácia do ato material e inexistência do ato jurídico são designações equivalentes.

É a segunda a preferida na prática, em matéria de ato ilícito e, em geral, de atos não imperativos, em vista de estes atos serem praticados com um fim prático, independente da sua eficácia jurídica. Quando faltam os requisitos dessa eficácia, diz-se então, simplesmente, que não existe ato jurídico, ou que o ato material não constitui ainda um ato jurídico. Tal é, particularmente a fórmula adotada pelo Código de Processo Penal, onde se declara, para o caso de existir o ato material mas ser desprovido dos requisitos jurídicos, que o fato não constitui infração (a chamada Declaração de inexistência da infração: art. 479 do CPP).

*Quanto aos atos imperativos, quando existe o ato material mas falta algum dos seus requisitos jurídicos, é uso chamar à ineficácia nulidade, designação diversa que tem como razão o fato de em tais atos a consecução do seu fim prático depender da sua eficácia jurídica, o que faz com que a ineficácia os torne inúteis, isto é, os anule por completo. O aforismo *nullum est quod nullum producit effectum* teria, pois, mais sabor se o invertêssemos; a nulidade é que é a expressão da inutilidade, e não vice-versa. Por outro lado, a inexistência deveria aqui significar, não propriamente a inexistência dos*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

elementos jurídicos, mas dos elementos materiais do ato. Em breve veremos, porém, que há necessidade de alterar o conceito de inexistência. (Ed. Lejus, 2000, p. 484 e 161).

4. O novel Código Civil, ao versar a política das nulidades, erigiu regras que revelam que a nulidade absoluta e a inexistência jurídica são denominações que revelam a mesma essência conceitual. Assim é que dispõem os arts. 166, 168 e 169, *verbis*:

Art. 166. É nulo o negócio jurídico quando:

II - for ilícito, impossível ou indeterminável o seu objeto;

Art. 168. As nulidades dos artigos antecedentes podem ser alegadas por qualquer interessado, ou pelo Ministério Público, quando lhe couber intervir.

Parágrafo único. As nulidades devem ser pronunciadas pelo juiz, quando conhecer do negócio jurídico ou dos seus efeitos e as encontrar provadas, não lhe sendo permitido supri-las, ainda que a requerimento das partes.

Art. 169. O negócio jurídico nulo não é suscetível de confirmação, nem convalesce pelo decurso do tempo.

5. A doutrina do novo ordenamento é assente no sentido de que que: "A impossibilidade do objeto refere-se, essencialmente, ao aspecto físico ou jurídico. Por impossibilidade física do objeto compreende-se tudo o que o homem não pode realizar por suas próprias forças, impedindo pelas leis naturais. O aspecto jurídico diz respeito ao objeto incompatível com o ordenamento jurídico, seja por determinação da lei ou de disposição negocial. Indeterminável é o objeto que não pode ser determinado, faltando no conteúdo da declaração os requisitos para tornar possível a prestação" (Gustavo Tepedino et. al. Código Civil Interpretado conforme a Constituição da República. Vol. I. Renovar, p.310). No mesmo sentido, a doutrina atual do tema em contradição: Antônio Junqueira de Azevedo, Negócio Jurídico: Existência, Validade e Eficácia, 4. ed., São Paulo, Saraiva, 2002; Antônio Junqueira de Azevedo, Negócio Jurídico e Declaração Negocial, São Paulo, 1986; Caio Mário da Silva Pereira, Instituições de Direito Civil, vol. I, 20. ed., Rio de Janeiro, Forense, 2004; Carlos Alberto da Mota Pinto, Teoria Geral do Direito Civil, 3. ed., Coimbra Editora, 1999; Clovis Bevilacqua, Código Civil Comentado, 10. ed., Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1953; Francesco Ferrara, A simulação dos Negócios Jurídicos, São Paulo, Saraiva, 1939; Francisco Amaral, Direito Civil, 5. ed., Rio de Janeiro, Renovar, 2003; J.M. Carvalho Santos, Código Civil Brasileiro Interpretado, vol. III, 9. ed., Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1963; João Alberto Schützer Del Nero, Conversão Substancial do Negócio Jurídico, Rio de Janeiro, Renovar, 2001; José Beleza dos Santos, A Simulação em Direito Civil, Coimbra, 1955; Leonardo de Andrade Mattietto, Invalidade dos Atos e Negócios Jurídicos, in Gustavo Tepedino (coord.), A Parte Geral do Novo Código Civil, Rio de Janeiro, Renovar, 2002; Luís Cabral de Moncada, Lições de Direito Civil, 4. ed., Coimbra, Almedina, 1995; Marcos Bernades de Mello, Teoria do Fato Jurídico: Plano de Validade, 4.ed., Rio de Janeiro, Saraiva, 2004; Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho, Novo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Curso de Direito Civil, vol. I, 3. ed., São Paulo, Saraiva, 2003; Pietro Perlingieri, Perfis do Direito Civil, Rio de Janeiro, Renovar, 1999; Régis Velasco Fichtner Pereira, A Fraude à Lei, Rio de Janeiro, Renovar, 1994; Renan Lotufo, Código Civil Comentado, vol. I, São Paulo, Saraiva, 2003; Silvio de Salvo Venosa, Direito Civil, vol. 1, São Paulo, Altas, 2001; Sílvia Rodrigues, Direito Civil, 34. ed., São Paulo, Saraiva, 2003.

6. A adequação da realidade normativa à realidade prática denota que a ação de desapropriação por interesse social restou como a única demanda possível, posto ensejar imissão imediata na posse pela União, atingindo o escopo judicial da paz social, *in casu*, a crise fundiária legal entre os assentados e os ilegalmente titulados.

7. Deveras, a expropriação é ação real e por isso o domínio é o seu tema central. A suposta propriedade do Paraná sobre os imóveis ilegalmente alienados impõe a formação de litisconsórcio necessário (art. 47, § único, c.c o art. 3º, § 1º, da Lei n. 9.871/99), *verbis*:

CPC - Art. 47 - Há litisconsórcio necessário, quando, por disposição de lei ou pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir a lide de modo uniforme para todas as partes; caso em que a eficácia da sentença dependerá da citação de todos os litisconsortes no processo

Lei nº 9.871/99 - Art. 3º Caso a desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, recaia sobre imóvel rural, objeto de registro, no Registro de Imóveis, em nome de particular, que não tenha sido destacado, validamente, do domínio público por título formal ou por força de legislação específica, o Estado, no qual situada a área, será citado para integrar a ação de desapropriação.

§ 1º Nas ações judiciais em andamento, o Incra requererá a citação do Estado.

8. Consectariamente, incorre julgamento *extra-petita* na análise do domínio, no bojo da presente ação, porquanto há, em verdade, impossibilidade jurídica de o titular expropriar bem próprio, o que encerra figura assemelhada à confusão.

9. Deveras, não cabe ao ente público expropriar e indenizar aquilo que lhe pertence, ou, ainda, ao Incra indenizar área pertencente à União.

10. *In casu*, cuidam-se de milhares de ações de desapropriação em curso na Justiça Federal do Estado Paraná, cuja discussão dominial assume relevância amazônica, impondo-se o afastamento do óbice em enfrentar a legitimidade dos títulos, sob pena de resultar em nefastas consequências aos entes envolvidos - expropriados, Incra, União e Ministério Público, como, *v.g.*, duplicação do número de ações no judiciário e enriquecimento sem causa, com prejuízos incalculáveis, segundo relatado pelo juízo de primeira instância.

11. Destarte, o afastamento da orientação jurisprudencial dominante torna-se, na hipótese, medida imperiosa, sem caracterizar violação à uniformização, porquanto a dúvida quanto à legitimidade dos títulos é real e concreta, demonstrável *prima facie* evidente, inclusive com orientações firmadas há décadas pelo Pretório Excelso, *verbis*:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"TERRAS DE FAIXA DE FRONTEIRA. LEI N. 2.597 DE 12-9-55. ESSAS TERRAS PERTENCEM AO DOMÍNIO DA UNIÃO. OS ESTADOS DELAS NÃO PODEM DISPOR".

(...)

Ora, no caso concreto, a justiça paranaense fez reverter para o Estado, as terras outrora vendidas à recorrente e integrantes da referida faixa. É verdade que essas terras foram vendidas pelo Estado, mas, isso significa que os seus títulos estão sujeitos à ratificação e retificação pela União que, no exercício do seu juízo discricionário, dirá se esses títulos continuam ou não continuam a ser válidos, através do reconhecimento que processar da legitimidade da concessão feita. E, as terras pertencem, incontestavelmente, ao domínio da União. É faixa de fronteira reservada expressamente há mais de um século aos serviços de defesa nacional, faixa esta, que hoje passou a ser de 150 Km, como em 1850 era de dez léguas". (STF - RE. 52331/PR. Min. Hermes Lima, DJ. 10.09.1963.

12. No mesmo sentido:

"TERRAS DEVOLUTAS. FAIXA DE FRONTEIRA. CONCESSÃO FEITA PELO ESTADO. RESCISÃO.

- As terras devolutas situadas na faixa de fronteira são bens dominicais da União.

- As concessões de terras devolutas situadas na faixa de fronteira, feitas pelo Estado anteriormente à vigente Constituição, devem ser interpretadas legitimando o uso, mas não a transferência do domínio, em virtude de manifesta tolerância da União e de expresse reconhecimento de legislação federal.

- O Estado concedente de terra devoluta na faixa de fronteira é parte legítima para rescindir os contratos de concessão com ele celebrados, bem como para promover o cancelamento de sua transcrição no Registro de Imóveis". (STF - ERE. 52331/PR, Rel. Min. Evandro Lins e Silva, DJ. 30.03.1964)

TERRAS DEVOLUTAS DE FRONTEIRA. NULIDADE DA VENDA PELO ESTADO MEMBRO. USUCAPIÃO DO DECRETO LEI 9.760/46. INAPLICABILIDADE DA LEI 2.437/55.

I - As terras situadas na faixa ao longo das fronteiras nacionais, na largura prevista na Lei 601/1850 e Decreto 1318/1854, em princípio, são do domínio da União, não sendo válidas as vendas delas feitas por Estados-Membros, aos particulares, ressalvadas as exceções do art. 5º, do Decreto Lei n.º 9.760/1.946.

II - Os bens públicos imóveis da União não podem ser adquiridos por usucapião (C.C, art. 67; Dec. 22.785/33; Decreto Lei 9.760/46, art. 200) ressalvados os casos de praescriptio longis simi temporis, a de 40 consumado antes de 1.917, e os do art. 5º, "e", do Decreto Lei 9.760/46.

III - A lei 2.437/55, como disposição geral, não



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

alterou o prazo de 20 anos da disposição especial do art. 5º, "e" do Decreto Lei nº 9.760/46".(STF - ACORe. 132/MT. Rel. Min. Aliomar Baleeiro, DJ. 09.11.1973)

13. A *ratio essendi* do art. 34, do Decreto-lei nº 3.365/41, pressupõe disputa de preço e não controvérsia *ab origine* sobre se o expropriante titular do domínio pode expropriar res própria.

14. Embargos de Divergência providos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça acordam, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, conhecer dos embargos e dar-lhes provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Hamilton Carvalhido e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, a Sra. Ministra Denise Arruda.

Brasília (DF), 10 de fevereiro de 2010(Data do Julgamento)

MINISTRO LUIZ FUX
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 970.832 - PR (2009/0160952-0)

RELATÓRIO

EXMO. SR. MINISTRO LUIZ FUX(Relator): Trata-se de Embargos de Divergência interpostos pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (fls. 363/370) e pelo INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA (fls. 451/466) contra acórdão da Segunda Turma, da relatoria da Ministra Eliana Calmon, assim ementado

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL – ÁREA SITUADA NA FAIXA DE FRONTEIRA – DISCUSSÃO ACERCA DO DOMÍNIO DO IMÓVEL – IMPOSSIBILIDADE – FIXAÇÃO DE JUSTA INDENIZAÇÃO – MATÉRIA DE APRECIÇÃO OBRIGATÓRIA – AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL.

1. Segundo a jurisprudência firmada nessa Corte, não se admite discussão, em sede de ação desapropriatória, em torno do domínio, sendo necessária a utilização de ação específica para anulação de título translativo de propriedade.

2. Reconhecida a impossibilidade de discussão acerca do domínio do imóvel e afastada a nulidade do título de propriedade decretada pela sentença, faz-se necessário o prosseguimento no julgamento para a análise do quantum indenizatório.

3. Não cabe recurso especial sobre questão em que não houve sucumbência do recorrente. Hipótese em que o valor fixado como indenização é o mesmo ofertado pelo INCRA na inicial da ação de desapropriação. Ausência de interesse recursal, pressuposto recursal genérico.

3. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido." (fl. 336)

Opostos Embargos de Declaração resultaram rejeitados:

"PROCESSUAL CIVIL – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – AUSÊNCIA DE OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO OU OMISSÃO – EFEITO INFRINGENTE - REJEIÇÃO.

1. Inexistente qualquer das hipóteses do art. 535 do CPC, não merecem acolhida embargos de declaração com nítido caráter infringente.

2. Embargos de declaração rejeitados." (fl. 360)

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL assevera a existência de dissídio entre o acórdão embargado e julgado da 1ª Turma, cuja ementa proclama:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. TERRAS SITUADAS EM FAIXA DE FRONTEIRA. REGULARIZAÇÃO DE QUESTÕES FUNDIÁRIAS. DISCUSSÃO ACERCA DO DOMÍNIO NO ÂMBITO DA AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. POSSIBILIDADE. RETITULAÇÃO DO IMÓVEL EXPROPRIADO EM NOME DOS SEUS ANTIGOS PROPRIETÁRIOS. INDENIZAÇÃO CORRESPONDENTE AOS PREJUÍZOS SOFRIDOS.

1. Para que a ação de desapropriação possa desenvolver-se validamente, como qualquer outra, devem estar presentes as chamadas condições da ação, tais como a possibilidade jurídica do pedido, a legitimidade das partes e o interesse processual.

2. A ausência das condições da ação, aliás, por constituir matéria de ordem pública, pode ser reconhecida até mesmo de ofício pelas instâncias ordinárias, não se podendo falar, desse modo, em julgamento extra ou ultra petita.

3. A questão relativa ao domínio, por situar-se, na presente hipótese, entre as condições da ação, pode ser analisada nos próprios autos da desapropriação, desde que a controvérsia acerca do tema se estabeleça entre expropriante e expropriado. Com efeito, não se pode retirar a propriedade de quem não a tem, daí a necessidade de se analisar a validade dos títulos de propriedade das terras situadas em faixa de fronteira, alienadas a terceiros pelo Estado do Paraná.

4. Por outro lado, se a dúvida sobre o domínio estiver situada entre a parte expropriada e um terceiro, particular, que também diz ter o domínio do bem expropriado e, por esse motivo, pretende entrar na disputa da indenização que vier a ser fixada, deve predominar a regra contida no parágrafo único do art. 34 do Decreto-Lei 3.365/41, que ressalva aos interessados a ação própria para disputa do preço, o qual deverá ficar em depósito.

5. "O afastamento da orientação jurisprudencial dominante torna-se, na hipótese, medida imperiosa, sem caracterizar violação à uniformização, porquanto a dúvida quanto à legitimidade dos títulos é real e concreta, demonstrável *prima facie* evidente, inclusive com orientações firmadas há décadas pelo Pretório Excelso" (REsp 784.167/PR, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 5.5.2008; REsp 752.944/PR, 1ª Turma, Rel. p/ acórdão Min. Luiz Fux, julgado na sessão de 24.6.2008 - acórdão pendente de publicação).

6. O desapropriado figura em primeiro lugar na ordem preferencial de distribuição dos imóveis rurais expropriados, conforme disposição contida nos arts. 25, da Lei 4.504/64, e 19 da Lei 8.629/93, e a lei não lhe retira, nessa circunstância, o direito de ser indenizado pela perda de parte da propriedade.

7. Entretanto, "na peculiar situação em que, promovida a regularização, os desapropriados acabam contemplados com o título de domínio sobre a própria área objeto de desapropriação, sem qualquer ônus e sem jamais terem sido privados da posse ou do uso normal do imóvel no curso do processo desapropriatório, não há fundamento jurídico para pagamento de indenização" (REsp 614.738/PR, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 14.2.2008).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

8. Ocorre, no entanto, que o INCRA, em situações como a presente, cobrava do titular do direito à retitulação, para a emissão do título definitivo, uma determinada importância, ainda que em valores módicos, valor esse que, devidamente corrigido, deverá ser restituído aos expropriados, conforme a jurisprudência desta Corte.

9. Recurso especial provido, para limitar a indenização dos expropriados aos prejuízos efetivamente sofridos." (**RESP 942.171/PR, Relatora Ministra Denise Arruda, DJ 09.02.2009**)

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (fls. 363/370), em suas razões recursais, assevera que o cotejo analítico dos arestos confrontados revela a existência de divergência, por isso que o acórdão recorrido (**RESP 942.171/PR**) entendeu pela impossibilidade de discussão acerca do domínio, em sede de ação desapropriatória, assentando a necessidade de utilização de ação específica para a anulação de título translativo de propriedade, e o acórdão paradigma (**RESP 942.171/PR**), em sentido diametralmente oposto, decidiu que: "a questão relativa ao domínio, por situar-se, na presente hipótese, entre as condições da ação, pode ser analisada nos próprios autos da desapropriação".

O INCRA, em sua razões recursais, aduz a existência de divergência jurisprudencial entre o acórdão objurgado e julgado da 1ª Turma, Relator Ministro Luiz Fux, cuja ementa proclama:

"PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO DIRETA. DISCUSSÃO ACERCA DO DOMÍNIO. ART. 34 DO DL. 3.365/41. TERRAS DE FRONTEIRA. PARANÁ.

1. A alienação pelo Estado da Federação de terras de fronteira pertencentes à União é considerada transferência a non dominio, por isso que nula.

2. É máxima jurídica sedimentada que "ninguém pode transferir o que não tem", tampouco a entidade pública pode desapropriar bem próprio (nemo plus iuris transfere ad alium potest quam ipse habet).

3. Deveras, a doutrina de Carnelutti na sua Teoria Geral do Direito, acerca do ato jurídico inexistente aduz que:

"Oposto a eficácia do ato e, em geral, do fato, que procede, não da sua perfeição mas da sua imperfeição, é a sua ineficácia. Ineficácia do ato material e inexistência do ato jurídico são designações equivalentes.

É a segunda a preferida na prática, em matéria de ato ilícito e, em geral, de atos não imperativos, em vista de estes atos serem praticados com um fim prático, independente da sua eficácia jurídica. Quando faltam os requisitos dessa eficácia, diz-se então, simplesmente, que não existe ato jurídico, ou que o ato material não constitui ainda um ato jurídico. Tal é, particularmente a fórmula adotada pelo Código de Processo Penal, onde se declara, para o caso de existir o ato



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

material mas ser desprovido dos requisitos jurídicos, que o fato não constitui infração (a chamada Declaração de inexistência da infração: art. 479 do CPP).

Quanto aos atos imperativos, quando existe o ato material mas falta algum dos seus requisitos jurídicos, é uso chamar à ineficácia nulidade, designação diversa que tem como razão o fato de em tais atos a consecução do seu fim prático depender da sua eficácia jurídica, o que faz com que a ineficácia os torne inúteis, isto é, os anule por completo. O aforismo nullum est quod nullum producit effectum teria, pois, mais sabor se o invertêssemos; a nulidade é que é a expressão da inutilidade, e não vice-versa. Por outro lado, a inexistência deveria aqui significar, não propriamente a inexistência dos elementos jurídicos, mas dos elementos materiais do ato. Em breve veremos, porém, que há necessidade de alterar o conceito de inexistência. (Ed. Lejus, 2000, p. 484 e 161).

4. O novel Código Civil, ao versar a política das nulidades, erigiu regras que revelam que a nulidade absoluta e a inexistência jurídica são denominações que revelam a mesma essência conceitual. Assim é que dispõem os arts. 166, 168 e 169, verbis:

Art. 166. É nulo o negócio jurídico quando:

II - for ilícito, impossível ou indeterminável o seu objeto;

Art. 168. As nulidades dos artigos antecedentes podem ser alegadas por qualquer interessado, ou pelo Ministério Público, quando lhe couber intervir.

Parágrafo único. As nulidades devem ser pronunciadas pelo juiz, quando conhecer do negócio jurídico ou dos seus efeitos e as encontrar provadas, não lhe sendo permitido supri-las, ainda que a requerimento das partes.

Art. 169. O negócio jurídico nulo não é suscetível de confirmação, nem convalesce pelo decurso do tempo.

5. A doutrina do novo ordenamento é assente no sentido de que que: "A impossibilidade do objeto refere-se, essencialmente, ao aspecto físico ou jurídico. Por impossibilidade física do objeto compreende-se tudo o que o homem não pode realizar por suas próprias forças, impedindo pelas leis naturais. O aspecto jurídico diz respeito ao objeto incompatível com o ordenamento jurídico, seja por determinação da lei ou de disposição negocial. Indeterminável é o objeto que não pode ser determinado, faltando no conteúdo da declaração os requisitos para tornar possível a prestação" (Gustavo Tepedino et. al. Código Civil Interpretado conforme a Constituição da República. Vol. I. Renovar, p.310). No mesmo sentido, a doutrina atual do tema em contradição: Antônio Junqueira de Azevedo, Negócio Jurídico: Existência, Validade e Eficácia, 4. ed., São Paulo, Saraiva, 2002; Antônio Junqueira de Azevedo, Negócio Jurídico e Declaração Negocial, São Paulo, 1986; Caio Mário da Silva Pereira, Instituições de Direito Civil, vol. I, 20. ed., Rio de Janeiro, Forense, 2004; Carlos Alberto da Mota Pinto, Teoria Geral do Direito Civil, 3. ed., Coimbra Editora, 1999; Clovis Bevilacqua, Código Civil Comentado, 10. ed., Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1953; Francesco Ferrara, A simulação dos Negócios Jurídicos, São Paulo, Saraiva, 1939; Francisco Amaral, Direito Civil, 5. ed., Rio de Janeiro, Renovar, 2003; J.M. Carvalho



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Santos, *Código Civil Brasileiro Interpretado*, vol. III, 9. ed., Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1963; João Alberto Schützer Del Nero, *Conversão Substancial do Negócio Jurídico*, Rio de Janeiro, Renovar, 2001; José Beleza dos Santos, *A Simulação em Direito Civil*, Coimbra, 1955; Leonardo de Andrade Mattietto, *Invalidez dos Atos e Negócios Jurídicos*, in Gustavo Tepedino (coord.), *A Parte Geral do Novo Código Civil*, Rio de Janeiro, Renovar, 2002; Luís Cabral de Moncada, *Lições de Direito Civil*, 4. ed., Coimbra, Almedina, 1995; Marcos Bernades de Mello, *Teoria do Fato Jurídico: Plano de Validade*, 4.ed., Rio de Janeiro, Saraiva, 2004; Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho, *Novo Curso de Direito Civil*, vol. I, 3. ed., São Paulo, Saraiva, 2003; Pietro Perlingieri, *Perfis do Direito Civil*, Rio de Janeiro, Renovar, 1999; Régis Velasco Fichtner Pereira, *A Fraude à Lei*, Rio de Janeiro, Renovar, 1994; Renan Lotufo, *Código Civil Comentado*, vol. I, São Paulo, Saraiva, 2003; Silvio de Salvo Venosa, *Direito Civil*, vol. 1, São Paulo, Atlas, 2001; Sílvia Rodrigues, *Direito Civil*, 34. ed., São Paulo, Saraiva, 2003.

6. A adequação da realidade normativa à realidade prática denota que a ação de desapropriação por interesse social restou como a única demanda possível, posto ensejar imissão imediata na posse pela União, atingindo o escopo judicial da paz social, in casu, a crise fundiária legal entre os assentados e os ilegalmente titulados.

7. Deveras, a expropriação é ação real e por isso o domínio é o seu tema central. A suposta propriedade do Paraná sobre os imóveis ilegalmente alienados impõe a formação de litisconsórcio necessário (art. 47, § único, c.c o art. 3º, § 1º, da Lei n. 9.871/99), verbis:

CPC - Art. 47 - Há litisconsórcio necessário, quando, por disposição de lei ou pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir a lide de modo uniforme para todas as partes; caso em que a eficácia da sentença dependerá da citação de todos os litisconsortes no processo

Lei nº 9.871/99 - Art. 3º Caso a desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, recaia sobre imóvel rural, objeto de registro, no Registro de Imóveis, em nome de particular, que não tenha sido destacado, validamente, do domínio público por título formal ou por força de legislação específica, o Estado, no qual situada a área, será citado para integrar a ação de desapropriação.

§ 1º Nas ações judiciais em andamento, o Incra requererá a citação do Estado.

8. Consectariamente, incorre julgamento extra-petita na análise do domínio, no bojo da presente ação, porquanto há, em verdade, impossibilidade jurídica de o titular expropriar bem próprio, o que encerra figura assemelhada à confusão.

9. Deveras, não cabe ao ente público expropriar e indenizar aquilo que lhe pertence, ou, ainda, ao Incra indenizar área pertencente à União.

10. In casu, cuidam-se de milhares de ações de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

desapropriação em curso na Justiça Federal do Estado Paraná, cuja discussão dominial assume relevância amazônica, impondo-se o afastamento do óbice em enfrentar a legitimidade dos títulos, sob pena de resultar em nefastas conseqüências aos entes envolvidos - expropriados, Incra, União e Ministério Público, como, v.g., duplicação do número de ações no judiciário e enriquecimento sem causa, com prejuízos incalculáveis, segundo relatado pelo juízo de primeira instância.

11. Destarte, o afastamento da orientação jurisprudencial dominante torna-se, na hipótese, medida imperiosa, sem caracterizar violação à uniformização, porquanto a dúvida quanto à legitimidade dos títulos é real e concreta, demonstrável *prima facie* evidente, inclusive com orientações firmadas há décadas pelo Pretório Excelso, *verbis*:

"TERRAS DE FAIXA DE FRONTEIRA. LEI N. 2.597 DE 12-9-55. ESSAS TERRAS PERTENCEM AO DOMÍNIO DA UNIÃO. OS ESTADOS DELAS NÃO PODEM DISPOR".

(...)

Ora, no caso concreto, a justiça paranaense fez reverter para o Estado, as terras outrora vendidas à recorrente e integrantes da referida faixa. É verdade que essas terras foram vendidas pelo Estado, mas, isso significa que os seus títulos estão sujeitos à ratificação e retificação pela União que, no exercício do seu juízo discricionário, dirá se esses títulos continuam ou não continuam a ser válidos, através do reconhecimento que processar da legitimidade da concessão feita. E, as terras pertencem, incontestavelmente, ao domínio da União. É faixa de fronteira reservada expressamente há mais de um século aos serviços de defesa nacional, faixa esta, que hoje passou a ser de 150 Km, como em 1850 era de dez léguas". (STF - RE. 52331/PR. Min. Hermes Lima, DJ. 10.09.1963.

12. No mesmo sentido:

"TERRAS DEVOLUTAS. FAIXA DE FRONTEIRA. CONCESSÃO FEITA PELO ESTADO. RESCISÃO.

- As terras devolutas situadas na faixa de fronteira são bens dominicais da União.

- As concessões de terras devolutas situadas na faixa de fronteira, feitas pelo Estado anteriormente à vigente Constituição, devem ser interpretadas legitimando o uso, mas não a transferência do domínio, em virtude de manifesta tolerância da União e de expresse reconhecimento de legislação federal.

- O Estado concedente de terra devoluta na faixa de fronteira é parte legítima para rescindir os contratos de concessão com ele celebrados, bem como para promover o cancelamento de sua transcrição no Registro de Imóveis". (STF - ERE. 52331/PR, Rel. Min. Evandro Lins e Silva, DJ. 30.03.1964)

TERRAS DEVOLUTAS DE FRONTEIRA. NULIDADE DA VENDA PELO ESTADO MEMBRO. USUCAPIÃO DO DECRETO LEI 9.760/46. INAPLICABILIDADE DA LEI 2.437/55.

I - As terras situadas na faixa ao longo das fronteiras nacionais, na largura prevista na Lei 601/1850 e Decreto 1318/1854, em princípio, são do domínio da União, não sendo válidas as vendas



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

delas feitas por Estados-Membros, aos particulares, ressalvadas as exceções do art. 5º, do Decreto Lei n.º 9.760/1.946.

II - Os bens públicos imóveis da União não podem ser adquiridos por usucapião (C.C, art. 67; Dec. 22.785/33; Decreto Lei 9.760/46, art. 200) ressalvados os casos de praescriptio longis simi temporis, a de 40 consumado antes de 1.917, e os do art. 5ª, "e", do Decreto Lei 9.760/46.

III - A lei 2.437/55, como disposição geral, não alterou o prazo de 20 anos da disposição especial do art. 5º, "e" do Decreto Lei nº 9.760/46".(STF - ACORe. 132/MT. Rel. Min. Aliomar Baleeiro, DJ. 09.11.1973)

13. A ratio essendi do art. 34, do Decreto-lei n.º 3.365/41, pressupõe disputa de preço e não controvérsia ab origine sobre se o expropriante titular do domínio pode expropriar res própria.

14. Recurso especial provido." (RESP 728.795/PR, Relator Ministro Luiz Fux, DJ de 19.06.2008)

O INCRA, em apoio à sua tese, sustenta que o cotejo analítico dos acórdãos confrontados revela a existência de dissídio jurisprudencial, uma vez que o acórdão embargado (RESP 970.832/PR) decidiu pela impossibilidade da excepcional discussão dominial no bojo de ação desapropriatória, proposta para fins de regularização fundiária na fronteira oeste do Paraná, e o aresto paradigma (RESP 728.795/PR), ao seu turno, concluiu pela possibilidade de discussão do domínio em razão da excepcional situação fática existente nas terras de fronteira do Estado do Paraná.

O embargado, ESTADO DO PARANÁ, em impugnação oferecida às **fls. 547/550**, pugna pelo desprovimento dos recursos e manutenção do acórdão recorrido.

É o Relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 970.832 - PR (2009/0160952-0)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO DIRETA. DISCUSSÃO ACERCA DO DOMÍNIO. EXEGESE DO ART. 34 DO DL. 3.365/41. TERRAS DE FRONTEIRA. PARANÁ.

1. A alienação pelo Estado da Federação de terras de fronteira pertencentes à União é considerada transferência a *non dominio*, por isso que nula.

2. É máxima jurídica sedimentada que "ninguém pode transferir o que não tem", tampouco a entidade pública pode desapropriar bem próprio (*nemo plus iuris transfere ad alium potest quam ipse habet*).

3. Deveras, a doutrina de Carnelutti na sua Teoria Geral do Direito, acerca do ato jurídico inexistente aduz que:

"Oposto a eficácia do ato e, em geral, do fato, que procede, não da sua perfeição mas da sua imperfeição, é a sua ineficácia. Ineficácia do ato material e inexistência do ato jurídico são designações equivalentes.

É a segunda a preferida na prática, em matéria de ato ilícito e, em geral, de atos não imperativos, em vista de estes atos serem praticados com um fim prático, independente da sua eficácia jurídica. Quando faltam os requisitos dessa eficácia, diz-se então, simplesmente, que não existe ato jurídico, ou que o ato material não constitui ainda um ato jurídico. Tal é, particularmente a fórmula adotada pelo Código de Processo Penal, onde se declara, para o caso de existir o ato material mas ser desprovido dos requisitos jurídicos, que o fato não constitui infração (a chamada Declaração de inexistência da infração: art. 479 do CPP).

*Quanto aos atos imperativos, quando existe o ato material mas falta algum dos seus requisitos jurídicos, é uso chamar à ineficácia nulidade, designação diversa que tem como razão o fato de em tais atos a consecução do seu fim prático depender da sua eficácia jurídica, o que faz com que a ineficácia os torne inúteis, isto é, os anule por completo. O aforismo *nullum est quod nullum producit effectum* teria, pois, mais sabor se o invertêssemos; a nulidade é que é a expressão da inutilidade, e não vice-versa. Por outro lado, a inexistência deveria aqui significar, não propriamente a inexistência dos elementos jurídicos, mas dos elementos materiais do ato. Em breve veremos, porém, que há necessidade de alterar o conceito de inexistência. (Ed. Lejus, 2000, p. 484 e 161).*

4. O novel Código Civil, ao versar a política das nulidades, erigiu regras que revelam que a nulidade absoluta e a inexistência jurídica são denominações que revelam a mesma essência conceitual. Assim é que dispõem os arts. 166, 168 e 169, *verbis*:

Art. 166. É nulo o negócio jurídico quando:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

II - for ilícito, impossível ou indeterminável o seu objeto;

Art. 168. As nulidades dos artigos antecedentes podem ser alegadas por qualquer interessado, ou pelo Ministério Público, quando lhe couber intervir.

Parágrafo único. As nulidades devem ser pronunciadas pelo juiz, quando conhecer do negócio jurídico ou dos seus efeitos e as encontrar provadas, não lhe sendo permitido supri-las, ainda que a requerimento das partes.

Art. 169. O negócio jurídico nulo não é suscetível de confirmação, nem convalesce pelo decurso do tempo.

5. A doutrina do novo ordenamento é assente no sentido de que que: "A impossibilidade do objeto refere-se, essencialmente, ao aspecto físico ou jurídico. Por impossibilidade física do objeto compreende-se tudo o que o homem não pode realizar por suas próprias forças, impedindo pelas leis naturais. O aspecto jurídico diz respeito ao objeto incompatível com o ordenamento jurídico, seja por determinação da lei ou de disposição negocial. Indeterminável é o objeto que não pode ser determinado, faltando no conteúdo da declaração os requisitos para tornar possível a prestação" (Gustavo Tepedino et. al. Código Civil Interpretado conforme a Constituição da República. Vol. I. Renovar, p.310). No mesmo sentido, a doutrina atual do tema em contradição: Antônio Junqueira de Azevedo, Negócio Jurídico: Existência, Validade e Eficácia, 4. ed., São Paulo, Saraiva, 2002; Antônio Junqueira de Azevedo, Negócio Jurídico e Declaração Negocial, São Paulo, 1986; Caio Mário da Silva Pereira, Instituições de Direito Civil, vol. I, 20. ed., Rio de Janeiro, Forense, 2004; Carlos Alberto da Mota Pinto, Teoria Geral do Direito Civil, 3. ed., Coimbra Editora, 1999; Clovis Bevilacqua, Código Civil Comentado, 10. ed., Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1953; Francesco Ferrara, A simulação dos Negócios Jurídicos, São Paulo, Saraiva, 1939; Francisco Amaral, Direito Civil, 5. ed., Rio de Janeiro, Renovar, 2003; J.M. Carvalho Santos, Código Civil Brasileiro Interpretado, vol. III, 9. ed., Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1963; João Alberto Schützer Del Nero, Conversão Substancial do Negócio Jurídico, Rio de Janeiro, Renovar, 2001; José Beleza dos Santos, A Simulação em Direito Civil, Coimbra, 1955; Leonardo de Andrade Mattietto, Invalidade dos Atos e Negócios Jurídicos, in Gustavo Tepedino (coord.), A Parte Geral do Novo Código Civil, Rio de Janeiro, Renovar, 2002; Luís Cabral de Moncada, Lições de Direito Civil, 4. ed., Coimbra, Almedina, 1995; Marcos Bernades de Mello, Teoria do Fato Jurídico: Plano de Validade, 4.ed., Rio de Janeiro, Saraiva, 2004; Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho, Novo Curso de Direito Civil, vol. I, 3. ed., São Paulo, Saraiva, 2003; Pietro Perlingieri, Perfis do Direito Civil, Rio de Janeiro, Renovar, 1999; Régis Velasco Fichtner Pereira, A Fraude à Lei, Rio de Janeiro, Renovar, 1994; Renan Lotufo, Código Civil Comentado, vol. I, São Paulo, Saraiva, 2003; Silvio de Salvo Venosa, Direito Civil, vol. 1, São Paulo, Altas, 2001; Sílvia Rodrigues, Direito Civil, 34. ed., São Paulo, Saraiva, 2003.

6. A adequação da realidade normativa à realidade prática denota que a ação de desapropriação por interesse social restou como a única



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

demanda possível, posto ensejar imissão imediata na posse pela União, atingindo o escopo judicial da paz social, *in casu*, a crise fundiária legal entre os assentados e os ilegalmente titulados.

7. Deveras, a expropriação é ação real e por isso o domínio é o seu tema central. A suposta propriedade do Paraná sobre os imóveis ilegalmente alienados impõe a formação de litisconsórcio necessário (art. 47, § único, c.c o art. 3º, § 1º, da Lei n. 9.871/99), *verbis*:

CPC - Art. 47 - Há litisconsórcio necessário, quando, por disposição de lei ou pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir a lide de modo uniforme para todas as partes; caso em que a eficácia da sentença dependerá da citação de todos os litisconsortes no processo

Lei nº 9.871/99 - Art. 3º Caso a desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, recaia sobre imóvel rural, objeto de registro, no Registro de Imóveis, em nome de particular, que não tenha sido destacado, validamente, do domínio público por título formal ou por força de legislação específica, o Estado, no qual situada a área, será citado para integrar a ação de desapropriação.

§ 1º Nas ações judiciais em andamento, o Incra requererá a citação do Estado.

8. Consectariamente, incorre julgamento extra-petita na análise do domínio, no bojo da presente ação, porquanto há, em verdade, impossibilidade jurídica de o titular expropriar bem próprio, o que encerra figura assemelhada à confusão.

9. Deveras, não cabe ao ente público expropriar e indenizar aquilo que lhe pertence, ou, ainda, ao Incra indenizar área pertencente à União.

10. *In casu*, cuidam-se de milhares de ações de desapropriação em curso na Justiça Federal do Estado Paraná, cuja discussão dominial assume relevância amazônica, impondo-se o afastamento do óbice em enfrentar a legitimidade dos títulos, sob pena de resultar em nefastas conseqüências aos entes envolvidos - expropriados, Incra, União e Ministério Público, como, v.g., duplicação do número de ações no judiciário e enriquecimento sem causa, com prejuízos incalculáveis, segundo relatado pelo juízo de primeira instância.

11. Destarte, o afastamento da orientação jurisprudencial dominante torna-se, na hipótese, medida imperiosa, sem caracterizar violação à uniformização, porquanto a dúvida quanto à legitimidade dos títulos é real e concreta, demonstrável *prima facie* evidente, inclusive com orientações firmadas há décadas pelo Pretório Excelso, *verbis*:

"TERRAS DE FAIXA DE FRONTEIRA. LEI N. 2.597 DE 12-9-55. ESSAS TERRAS PERTENCEM AO DOMÍNIO DA UNIÃO. OS ESTADOS DELAS NÃO PODEM DISPOR".

(...)

Ora, no caso concreto, a justiça paranaense fez reverter para o Estado, as terras outrora vendidas à recorrente e integrantes da referida faixa. É verdade que essas terras foram vendidas pelo Estado, mas, isso significa que os seus títulos estão



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

sujeitos à ratificação e retificação pela União que, no exercício do seu juízo discricionário, dirá se esses títulos continuam ou não continuam a ser válidos, através do reconhecimento que processar da legitimidade da concessão feita. E, as terras pertencem, incontestavelmente, ao domínio da União. É faixa de fronteira reservada expressamente há mais de um século aos serviços de defesa nacional, faixa esta, que hoje passou a ser de 150 Km, como em 1850 era de dez léguas". (STF - RE. 52331/PR. Min. Hermes Lima, DJ. 10.09.1963.

12. No mesmo sentido:

"TERRAS DEVOLUTAS. FAIXA DE FRONTEIRA. CONCESSÃO FEITA PELO ESTADO. RESCISÃO.

- As terras devolutas situadas na faixa de fronteira são bens dominicais da União.

- As concessões de terras devolutas situadas na faixa de fronteira, feitas pelo Estado anteriormente à vigente Constituição, devem ser interpretadas legitimando o uso, mas não a transferência do domínio, em virtude de manifesta tolerância da União e de expresse reconhecimento de legislação federal.

- O Estado concedente de terra devoluta na faixa de fronteira é parte legítima para rescindir os contratos de concessão com ele celebrados, bem como para promover o cancelamento de sua transcrição no Registro de Imóveis". (STF - ERE. 52331/PR, Rel. Min. Evandro Lins e Silva, DJ. 30.03.1964)

TERRAS DEVOLUTAS DE FRONTEIRA. NULIDADE DA VENDA PELO ESTADO MEMBRO. USUCAPIÃO DO DECRETO LEI 9.760/46. INAPLICABILIDADE DA LEI 2.437/55.

I - As terras situadas na faixa ao longo das fronteiras nacionais, na largura prevista na Lei 601/1850 e Decreto 1318/1854, em princípio, são do domínio da União, não sendo válidas as vendas delas feitas por Estados-Membros, aos particulares, ressalvadas as exceções do art. 5º, do Decreto Lei n.º 9.760/1.946.

II - Os bens públicos imóveis da União não podem ser adquiridos por usucapião (C.C, art. 67; Dec. 22.785/33; Decreto Lei 9.760/46, art. 200) ressalvados os casos de praescriptio longis simi temporis, a de 40 consumado antes de 1.917, e os do art. 5º, "e", do Decreto Lei 9.760/46.

III - A lei 2.437/55, como disposição geral, não alterou o prazo de 20 anos da disposição especial do art. 5º, "e" do Decreto Lei nº 9.760/46". (STF - ACO. 132/MT. Rel. Min. Aliomar Baleeiro, DJ. 09.11.1973)

13. A *ratio essendi* do art. 34, do Decreto-lei n.º 3.365/41, pressupõe disputa de preço e não controvérsia *ab origine* sobre se o expropriante titular do domínio pode expropriar res própria.

14. Embargos de Divergência providos.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

VOTO

EXMO. SR. MINISTRO LUIZ FUX(Relator): *Ab initio*, configurado o dissídio pretoriano, quanto à possibilidade de discussão dominial no âmbito de ação de desapropriação proposta para fins de regularização fundiária na fronteira oeste do Paraná, bem como revelando-se devidamente preenchidos os demais pressupostos de admissibilidade recursal, impõe-se o conhecimento da presente irresignação.

Superado o exame das questões preliminares, subjaz o mérito dos Embargos de Divergência, qual seja, a possibilidade de discussão do dominial no âmbito de ação de desapropriação proposta para fins de regularização fundiária na fronteira oeste do Paraná.

O caso *sub examine* merece uma retrospectiva histórica sobre os fatos e suas conclusões, *verbis*:

"A problemática das terras no Estado do Paraná iniciou-se quando, na década de 1950, o Governo, nas mãos do então Governador, o Sr. Moyses Lupion, titulou extensas áreas de "terras devo lutas" no Oeste do Estado, cujas terras estavam situadas na chamada "faixa de fronteira". Ocorreu, porém, que as pessoas que foram tituladas pelo Estado do Paraná não foram as mesmas pessoas que há muitos anos já ocupavam aquelas terras, seja na condição de proprietários seja na condição de posseiros, pessoas essas que, com seu trabalho e suor, cultivavam-nas e as tomaram produtivas. (Narram levantamentos feitos pelo INCRA e pelo MPF que o Governador, com as titulações, teria buscado beneficiar pessoas "chegadas" ao poder, as quais não tinham qualquer afinidade com a agricultura, por isso mesmo que ficaram conhecidas como "agricultores de asfalto").

O fato é que, de posse dos títulos de propriedade, os titulados pelo Estado do Paraná, ao verificarem que as terras que adquiriram estavam ocupadas por terceiros e também que o preço delas subia a cada dia que passava (não só por sua extrema fertilidade, que propiciava grandes níveis de produção, como também pelo fato da abertura e do asfaltamento das estradas, que facilitava o acesso e o escoamento da produção), passaram a tentar obter a posse física das mesmas, às vezes por meios legais (ações judiciais etc.), mas na maior parte das vezes fazendo uso da força, contratando, até mesmo, "jagunços" para o "serviço".

Diante desse quadro, é fácil concluir que a violência encontrou terreno fértil para explodir, como de fato ocorreu. Tanto que até foi preciso, em alguns casos, a intervenção do Exército.

Confira-se, nesse sentido, matéria veiculada no dia 14 de julho de 2001, no jornal "Gazeta do Povo", de Curitiba/PR, denominada "A história de grilagem no Oeste", subtítulo da matéria principal ("INCRA revisará 30 mil títulos de propriedades rurais no Paraná", que alertava os seus leitores acerca do final do prazo para a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ratificação dos títulos expedidos pelo Estado do Paraná na região Oeste do Estado), in verbis:

"Conforme o Livro Branco de Grilagem de Terras no Brasil, na década de 50 as terras do Oeste do Paraná, na fronteira com Argentina e Paraguai, foram ocupadas por imigrantes de Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

As terras, chamadas devolutas, foram tituladas a afetos do governo. 'laranjas' e até fantasmas. Esses títulos foram expedidos independentemente de as terras estarem ocupadas, foi quando nasceram os conflitos. As pessoas eram expulsas por jagunços e até mesmo pela polícia. Segundo o livro elaborado pelo INCRA, o Poder Judiciário foi conivente com a aparente legalidade dos títulos.

Em 1957, a maior parte das terras do Oeste pertencia à União e não podia ser titulada pelo Estado. Foi nesta época que surgiu a cumplicidade entre o Poder Executivo e os cartórios, que autenticaram falsas procurações.

Dados históricos dão conta que 40 mil hectares do imóvel Rio Quarto, em Céu Azul, no Oeste, foram grilados, beneficiando um diretor do Departamento de Terras do Estado. Estima-se que o governo tenha titulado outra área de 50 mil hectares, a Gleba Chopinzinho, em nome de 119 fantasmas do município de mesmo nome." (Grifei).

Em outro subtópico da mesma matéria, assim está relatada a situação vivida por causa da titulação promovida pelo Governador Moyses Lupion:

"Tanto o Diretor Executivo do INCRA, Valdir Dorini, como o fundador do instituto, o paranaense Reinhold Stephanes, reconhecem que a situação gera polêmica porque envolve uma história de conflito agrário, que resultou em morte e injustiças (veja histórico). 'A época de maior conflito, entre 1955 e 1960, foi em Francisco Beltrão, quando houve intervenção federal com a presença do Exército' disse Stephanes. Foi nessa época, durante o governo de Moisés Lupião (sic), que ocorreu boa parte dos conflitos." (Grifei).

Nessa mesma direção, escreveu o então Prefeito do Município de Palotina, Sr. João Bortolozzo, ao Secretário Executivo da Comissão Especial da Faixa de Fronteira, em 23 de agosto de 1971, cujo relatório integra os autos da Reclamação n. 1.074/PR, em trâmite no Supremo Tribunal Federal:

"Caminhava, portanto, o Município de Palotina a passos largos em direção ao seu futuro de prosperidade e grandeza, quando alça-se ao comando político do Estado a figura celeberrima do Moyses Lupion, acompanhado de uma coorte faminta de lucros fáceis. E lá se foi a tranqüilidade de nossos habitantes.

Pretendendo apossar-se daquelas terras fertilíssimas, mas, tendo contra sua pretensão as transcrições imobiliárias que escudavam o direito dos sucessores da 'BRA VIACO' e de Ruy de Castro, Lupion simplesmente rebatizou a gleba Piquiry, passando a denominá-la por colônias Rio Azul, Piquerobí e Pindorama, designações com as quais titulou-a toda, não em favor dos que a trabalhavam e a faziam produzir, mas em favor de seus apaniguados, os chamados 'lavradores de asfalto'.

E, pasme V. Exa., esses títulos de Lupion, em flagrante duplicidade registrária, foram 'normalmente' transcritos no Registro de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Imóveis. Ademais o D.G.T.C. (Departamento de Terras) em tempo algum fez qualquer medição ou demarcação na propriedade de Ruy de Castro ou na parte restante, ainda de propriedade da 'BRA VIACO'. Acrescente-se a isso que na área de Palotina jamais qualquer titulado teve posse, nem ali plantou um único pé de couve.

Claro está que esses registros dúplices geraram situações complexas, as quais desencadearam conflitos de graves proporções entre os sucessores de Ruy de Castro e titulados pelo Estado, estes acobertados ostensiva e acintosamente pela Polícia de Lupion. E, como não poderia deixar de ser, o sangue correu fartamente, a ponto de a 53 Cia. de Fronteiras, do Exército Nacional, haver destacado um grupo para Palotina a fim de coibir os desmandos praticados pelos sicários do Governo Estadual."

Conquanto a(s) área(s) deste processo não coincida(m) com as mencionadas nas citações anteriores, estas bem ilustram o que o então Governador do Estado do Paraná fez em toda a Região Oeste do Estado, em cuja região está integrada a(s) já mencionada (s) área (s).

Diante dessa situação de insegurança e violência generalizadas, o Governo Federal, por meio do INCRA, teve que agir para que a paz e o progresso voltassem à região.

Mas, por que desapropriar aquelas terras, quando o INCRA já tinha conhecimento das titulações irregulares promovidas pelo Estado do Paraná na "faixa de fronteira"? Por que propôs ações expropriatórias, em vez de ações voltadas à defesa do patrimônio da União (ações anulatórias dos títulos espúrios ou mesmo ações discriminatórias)?

É o próprio expropriante quem responde esses questionamentos, na sua manifestação datada de 03 de março de 1986, constante nos autos n. 1999.70.02.003744-0, em trâmite nesta Vara Federal:

"A violência tornou-se a palavra de ordem e muitos foram os que ali deixaram suas vidas.

Foi diante de tal quadro que a Autarquia passou a intervir na região, procurando, dentre as alternativas jurídicas que se apresentavam, qual aquela que num menor espaço de tempo, viesse a satisfazer o interesse social e devolver à região a paz de há muito almejada, rearticulando o processo produtivo, e, sobretudo a Justiça Social.

Duas foram as alternativas jurídicas: a primeira, seria ingressarmos com diversas ações anulatórias daqueles títulos concedido a non domino pelo Estado na faixa de fronteira de domínio da União, ou, como segunda alternativa, a desapropriação por interesse social de todas as glebas tituladas irregularmente.

A primeira alternativa, embora juridicamente correta, na prática, no entanto, era inviável. Muitos daqueles títulos já haviam sido desdobrados e o número de proprietários agora somava-se a milhares de pessoas e uma ação judicial dessa natureza, por si só já é morosa, acrescido do fato do asseio de serviço que acarretaria ao judiciário, cuja precariedade de material, pessoal e mesmo o próprio volume de ações que seriam cometidas aos magistrados - que hoje já atingem o limite do incomensurável - inviabilizaria essa primeira alternativa.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Por outro lado, havia toda uma pressão social de natureza política e econômica a reclamar soluções urgentes, isto porque a regularização fundiária dessas glebas, titulando aqueles que efetivamente se encontravam na posse dos lotes nelas inseridos, representava, não só um aumento do mercado consumidor, bem ainda, possibilitaria um aumento da produtividade da terra a fim de satisfazer as necessidades do mercado interno e a captação de divisas através da exportação (...) para o mercado internacional, promovendo, por outro lado, já decantada Justiça Social.

Optou-se, assim, pela segunda alternativa - a desapropriação por interesse social - por ser esta a medida jurídica que mais de perto atende aos anseios dos agricultores, o que, uma vez imitado na posse e transcrita a área em _ nome do INCRA possibilitaria ao órgão titular os que na posse da terra estão possibilitando-os a obter crédito bancário para o crescimento de suas lavouras, desenvolvendo, por outro lado, outras atividades afins (comércio, indústria, etc.), em toda região." (Mantida a redação original).

Conforme se constata da manifestação do expropriante, a escolha da ação de desapropriação. em lugar das outras ações. deu-se em razão da necessidade e urgência do caso concreto, vale dizer, para fazer cessar os conflitos e o derramamento de sangue, necessitava o !NCRA imitar-se imediatamente na posse dos imóveis titulados ilegalmente pelo Estado do Paraná, o que só seria possível por meio de ação onde houvesse previsão de liminar imissão na posse, ou seja: a expropriatória. Não é demais lembrar, também, que a ação expropriatória, ajuizada sob a égide do Decreto-lei n. 554, de 25.04.69, trazia ainda outra vantagem, pois permitia a transcrição, ab initio, do bem expropriado em nome do expropriante (arts. 6º e 7º), possibilitando ao !NCRA titular, desde logo, os imóveis em nome das pessoas que verdadeiramente os tomavam úteis e produtivos (quais sejam, aquelas pessoas que detinham a posse física das terras em litígio e as cultivavam).

Importante lembrar que esse "procedimento" adotado pelo !NCRA já é do conhecimento do TRF da 4a Região, conforme se vê nas notas taquigráficas constantes do julgamento dos Embargos de Declaração na AC n. 96.04.58585-1:

"Juíza Sílvia Goraieb (Presidente):

Até hoje não entendi como o !NCRA desapropriou essas áreas, sabendo que eram da União.

Dr. Domingos Sávio Dresch da Silveira (Repres. do Min. Público): O !NCRA afirma que essa era a forma mais ágil de regularizar a situação do conflito.

Juiz José Germano da Silva (Relator):

Estava morrendo gente em 1974. O Governo tinha de tomar uma providência.

Certo ou errado, o fato é que o INCRA foi bem sucedido no seu intento. Com as desapropriações e a outorga de títulos às pessoas que realmente ocupavam e produziam naquelas terras, a paz voltou à região, tanto que os imóveis, que haviam sofrido razoável desvalorização em razão do conflito, com o fim desse, novamente voltaram a valorizar-se.

Aqui estão, pois, as peculiaridades das ações



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

expropriatórias levadas a efeito pelo INCRA na Região Oeste do Estado do Paraná na década de 1970: o INCRA, mesmo ciente de que as "terras devo lutar" alienadas pelo Estado do Paraná na "faixa de fronteira" integravam o patrimônio da União, "optou" por desapropriá-las porque essa era a única medida judicial, dadas as suas características (possibilidade de liminar imissão na posse e transferência do bem para o expropriante), que poderia rapidamente pôr fim à violência que se instaurara na região, o que não sucedia com as outras medidas à sua disposição - ação discriminatória, ação de anulação de títulos dominiais etc. -, por serem de tramitação mais morosa, apesar de serem processualmente mais adequadas, como bem reconheceu o próprio expropriante. Daí é que, em razão desses caracteres particulares, entendo que tais desapropriações devem ser tratadas de forma diferenciada".

A desapropriação consiste no procedimento através do qual o Poder Público incorpora para o seu patrimônio, compulsoriamente, a propriedade do particular, fundado em um interesse público.

A alienação pelo Estado da Federação de terras de fronteira, pertencentes à União é considerada transferência a *non dominio*, por isso que nula.

Destarte, ninguém pode transferir o que não tem, tampouco a entidade pública pode desapropriar bem próprio (*nemo plus iuris transfere ad alium potest quam ipse habet*).

Carnelutti na sua Teoria Geral do Direito acerca do ato jurídico inexistente aduz que:

Oposto a eficácia do ato e, em geral, do fato, que procede, não da sua perfeição mas da sua imperfeição, é a sua ineficácia. Ineficácia do ato material e inexistência do ato jurídico são designações equivalentes.

É a segunda a preferida na prática, em matéria de ato ilícito e, em geral, de atos não imperativos, em vista de estes atos serem praticados com um fim prático, independente da sua eficácia jurídica. Quando faltam os requisitos dessa eficácia, diz-se então, simplesmente, que não existe ato jurídico, ou que o ato material não constitui ainda um ato jurídico. Tal é, particularmente a fórmula adotada pelo Código de Processo Penal, onde se declara, para o caso de existir o ato material mas ser desprovido dos requisitos jurídicos, que o fato não constitui infração (a chamada Declaração de inexistência da infração: art. 479 do CPP).

Quanto aos atos imperativos, quando existe o ato material mas falta algum dos seus requisitos jurídicos, é uso chamar à ineficácia nulidade, designação diversa que tem como razão o fato de em tais atos a consecução do seu fim prático depender da sua eficácia jurídica, o que faz com que a ineficácia os torne inúteis, isto é, os anule por completo. O aforismo nullum est quod nullum producit effectum teria, pois, mais sabor se o invertêssemos; a nulidade é que é a expressão da inutilidade, e não vice-versa. Por outro lado, a inexistência deveria aqui significar, não propriamente a inexistência dos elementos jurídicos, mas dos elementos materiais do ato. Em breve veremos, porém, que há necessidade de alterar o conceito de inexistência.

(Ed. Lejus, 2000, p. 484 e 161).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O novel Código Civil, ao versar a política das nulidades, erigiu regras que revelam que a nulidade absoluta e a inexistência jurídica são denominações que revelam a mesma essência conceitual.

Assim é que dispõem os arts. 166, 168 e 169, *verbis*:

Art. 166. É nulo o negócio jurídico quando:

II - for ilícito, impossível ou indeterminável o seu objeto;

Art. 168. As nulidades dos artigos antecedentes podem ser alegadas por qualquer interessado, ou pelo Ministério Público, quando lhe couber intervir.

Parágrafo único. As nulidades devem ser pronunciadas pelo juiz, quando conhecer do negócio jurídico ou dos seus efeitos e as encontrar provadas, não lhe sendo permitido supri-las, ainda que a requerimento das partes.

Art. 169. O negócio jurídico nulo não é suscetível de confirmação, nem convalesce pelo decurso do tempo.

A doutrina do novo ordenamento é assente no sentido de que que:

A impossibilidade do objeto refere-se, essencialmente, ao aspecto físico ou jurídico. Por impossibilidade física do objeto compreende-se tudo o que o homem não pode realizar por suas próprias forças, impedindo pelas leis naturais. O aspecto jurídico diz respeito ao objeto incompatível com o ordenamento jurídico, seja por determinação da lei ou de disposição negocial. Indeterminável é o objeto que não pode ser determinado, faltando no conteúdo da declaração os requisitos para tornar possível a prestação.

(Gustavo Tepedino et. al. Código Civil Interpretado conforme a Constituição da República. Vol. I. Renovar, p.310).

Finalmente, acerca da novel política de nulidades do Código Civil, merecem transcrição os ensinamentos da abalizada doutrina, *verbis*:

A invalidade é gênero, no qual se distinguem duas espécies: a nulidade e a anulabilidade. Entre os vários critérios de distinção, o mais destacado é a causa de cada um: enquanto na invalidade há uma afronta mais grave, por conta de um motivo de interesse público, a anulabilidade resulta de uma desconformidade menos grave, tutelando-se um interesse particular (v. comentários ao art. 171). Aduz-se, também, caracterizando a nulidade, a legitimidade mais ampla para invocá-la, podendo ser pronunciada mesmo de ofício pelo juiz (art. 168) e a insuscetibilidade de confirmação ou convalidamento pelo tempo (art. 169), além do polêmico critério distintivo da retroatividade dos efeitos de sua declaração (v. comentários ao art. 182).

Para maioria da doutrina, a classificação entre nulidade absoluta e nulidade relativa, abandonada pelo CC1916, equivale à atual distinção entre nulidade e anulabilidade (nesse sentido: Caio Mário da Silva Pereira, Instituições, p. 633; Silvio Rodrigues, Direito Civil, p. 292; Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho, Novo Curso, pp. 399 e ss.). Em contraposição, alguns autores, como Francisco Amaral (Direito Civil, p. 526), Antônio Junqueira de Azevedo (Negócio Jurídico e Declaração Negocial, p. 112) e Leonardo Mattietto



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

("Invalidade", p. 321), salientam serem ambas subspécies de nulidade (justificadas por interesse público) distintas apenas na legitimidade para sua arguição. A jurisprudência, contudo, continua a usar os termos "nulidade absoluta" e "nulidade relativa" como equivalentes à nulidade e à anulabilidade (STJ, 4ª T., Resp. 246.824, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, julg. 21.03.2002, publ. DJ. 29.04.2002).

Enfim, a hipótese de nulidade é fixada no interesse de toda a coletividade, tendo alcance geral e eficácia erga omnes. O negócio nulo fica privado de produzir efeitos jurídicos por ter sido realizado em ofensa grave aos princípios de ordem pública.

O sistema jurídico aplica uma sanção aos negócios praticados em violação à norma jurídica congente, sepultando-os em sua origem. Neste sentido, a jurisprudência acolhe a nulidade como sanção, e não como vício (STJ, 5ª T., Resp. 149.906, Rel. Min. Felix Fischer, julg. 20.02.1997, publ. DJ. 24.03.1997).

Na lição de Clóvis Beviláqua, "esta reação é mais enérgica, a nulidade é de pleno direito, e o ato é nulo quando ofende princípios básicos da ordem jurídica, garantidores dos mais valiosos interesses da coletividade. É mais atenuada a reação, a nulidade é sanável e este é apenas anulável quando os preceitos violados se destinam, mais particularmente, a proteger interesses individuais (Código Civil, p. 331). Leonardo Mattietto destaca, no entanto, a imprecisão técnica na utilização da expressão nulidade de pleno direito, uma vez que a nulidade, em nosso sistema, depende sempre de declaração judicial ("Invalidade", p. 320).

O exame da matéria submete-se ao princípio da conservação dos atos e negócios jurídicos, segundo o qual, na palavras de Antônio Junqueira de Azevedo, "tanto o legislador quanto o intérprete, o primeiro, na criação das normas jurídicas sobre os diversos negócios, e o segundo, na aplicação dessas normas, devem procurar conservar, em qualquer um dos três planos - existência, validade e eficácia -, o máximo possível do negócio realizado pelo agente.

(Negócio Jurídico - Existência, p. 64).) (Gustavo Tepedino, *et. al.* Código Civil Interpretado Conforme a Constituição, vol. I, Renovar, p.309/310).

No mesmo sentido, a doutrina atual do tema em contradição: Antônio Junqueira de Azevedo, *Negócio Jurídico: Existência, Validade e Eficácia*, 4. ed., São Paulo, Saraiva, 2002; Antônio Junqueira de Azevedo, *Negócio Jurídico e Declaração Negocial*, São Paulo, 1986; Caio Mário da Silva Pereira, *Instituições de Direito Civil*, vol. I, 20. ed., Rio de Janeiro, Forense, 2004; Carlos Alberto da Mota Pinto, *Teoria Geral do Direito Civil*, 3. ed., Coimbra Editora, 1999; Clovis Beviláqua, *Código Civil Comentado*, 10. ed., Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1953; Francesco Ferrara, *A simulação dos Negócios Jurídicos*, São Paulo, Saraiva, 1939; Francisco Amaral, *Direito Civil*, 5. ed., Rio de Janeiro, Renovar, 2003; J.M. Carvalho Santos, *Código Civil Brasileiro Interpretado*, vol. III, 9. ed., Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1963; João Alberto Schützer Del Nero, *Conversão Substancial do Negócio Jurídico*, Rio de Janeiro, Renovar, 2001; José Beleza dos Santos, *A Simulação em Direito Civil*, Coimbra, 1955; Leonardo de Andrade Mattietto, *Invalidade dos Atos e Negócios Jurídicos*, in Gustavo Tepedino (coord.), *A Parte Geral do Novo Código Civil*, Rio de Janeiro, Renovar, 2002; Luís Cabral de Moncada, *Lições de Direito Civil*, 4. ed., Coimbra, Almedina, 1995; Marcos Bernades de Mello, *Teoria do Fato Jurídico: Plano de*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Validade, 4.ed., Rio de Janeiro, Saraiva, 2004; Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho, Novo Curso de Direito Civil, vol. I, 3. ed., São Paulo, Saraiva, 2003; Pietro Perlingieri, Perfis do Direito Civil, Rio de Janeiro, Renovar, 1999; Régis Velasco Fichtner Pereira, A Fraude à Lei, Rio de Janeiro, Renovar, 1994; Renan Lotufo, Código Civil Comentado, vol. I, São Paulo, Saraiva, 2003; Silvio de Salvo Venosa, Direito Civil, vol. 1, São Paulo, Atlas, 2001; Sílvia Rodrigues, Direito Civil, 34. ed., São Paulo, Saraiva, 2003.

Destarte, a adequação da realidade normativa à realidade prática denota que a ação de desapropriação por interesse social restou como a única demanda possível, posto ensejar imissão imediata na posse pela União, atingindo o escopo judicial da paz social, in casu, a crise fundiária legal entre os assentados e os ilegalmente titulados.

Deveras, a expropriação é ação real e por isso o domínio é o seu tema central. A suposta propriedade do Paraná sobre os imóveis ilegalmente alienados impõe a formação de litisconsórcio necessário (art. 47, § único, c.c o art. 3º, § 1º, da Lei n. 9.871/99, verbis:

CPC - Art. 47 - Há litisconsórcio necessário, quando, por disposição de lei ou pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir a lide de modo uniforme para todas as partes; caso em que a eficácia da sentença dependerá da citação de todos os litisconsortes no processo

Lei nº 9.871/99 - Art. 3º Caso a desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, recaia sobre imóvel rural, objeto de registro, no Registro de Imóveis, em nome de particular, que não tenha sido destacado, validamente, do domínio público por título formal ou por força de legislação específica, o Estado, no qual situada a área, será citado para integrar a ação de desapropriação.

§ 1º Nas ações judiciais em andamento, o Incra requererá a citação do Estado.

Consectariamente, incorre julgamento *extra-petita* na análise do domínio, no bojo da presente ação, porquanto há, em verdade, impossibilidade jurídica de o titular expropriar bem próprio, o que encerra figura assemelhada à confusão.

A *ratio essendi* do art. 34, do Decreto-lei nº 3.365/41, pressupõe disputa de preço e não controvérsia *ab origine* sobre se o expropriante titular do domínio pode expropriar *res* própria, o que encerra figura assemelhada à confusão.

Deveras, não cabe ao ente público expropriar e indenizar aquilo que lhe pertence, ou, ainda, ao Incra indenizar área pertencente à União.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

In casu, cuida-se de milhares de ações de desapropriação em curso na Justiça Federal do Estado do Paraná, cuja discussão dominial assume relevância amazônica, impondo-se o afastamento do óbice em enfrentar a legitimidade dos títulos, sob pena de resultar em nefastas conseqüências as entes envolvidos - expropriados, Incra, União e Ministério Público, como, v.g., duplicação do número de ações no judiciário e enriquecimento sem causa, com prejuízos incalculáveis, segundo relatado pelo juízo de primeira instância.

Destarte, o afastamento da orientação jurisprudencial dominante torna-se, na hipótese, medida imperiosa, sem caracterizar violação à uniformização, porquanto a dúvida quanto à legitimidade dos títulos é real e concreta, demonstrável *prima facie* evidente, inclusive com orientações firmadas há décadas pelo Pretório Excelso, *verbis*.

TERRAS DEVOLUTAS DE FRONTEIRA. NULIDADE DA VENDA PELO ESTADO MEMBRO. USUCAPIÃO DO DECRETO LEI 9.760/46. INAPLICABILIDADE DA LEI 2.437/55.

I - As terras situadas na faixa ao longo das fronteiras nacionais, na largura prevista na Lei 601/1850 e Decreto 1318/1854, em princípio, são do domínio da União, não sendo válidas as vendas delas feitas por Estados-Membros, aos particulares, ressalvadas as exceções do art. 5º, do Decreto Lei n.º 9.760/1.946.

II - Os bens públicos imóveis da União não podem ser adquiridos por usucapião (C.C, art. 67; Dec. 22.785/33; Decreto Lei 9.760/46, art. 200) ressalvados os casos de praescriptio longis simi temporis, a de 40 consumado antes de 1.917, e os do art. 5º, "e", do Decreto Lei 9.760/46.

III - A lei 2.437/55, como disposição geral, não alterou o prazo de 20 anos da disposição especial do art. 5º, "e" do Decreto Lei nº 9.760/46".

Nesse sentido, merece destaque as fundamentações proferidas pelo então Ministro Aliomar Baleeiro, *verbis*:

" É histórico que, no Brasil, de início, todas as terras foram públicas, em virtude da posse que Pedro Álvares Cabral tomou da descoberta em nome e para o domínio do rei de Portugal. A conquista dilatou para o poente a posse histórica inicial até os confins do oeste. De começo, o território colonial foi uma vasta fazenda da Corôa Portuguesa - parte da "minha real Fazenda", - como escreviam em leis e alvarás os monarcas lusos, referindo-se à universalidade dos bens públicos.

Essas terras passaram ao domínio nacional com a independência e, por força do art. 64, da Constituição Federal de 1.891, vieram a pertencer aos Estados-Membros de sua situação.

É certo que, desde de a primeira metade do século XVI, começou o processo de desmembramento pelas sesmarias e datas, a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

partir do litoral atlântico, até atingir o oeste remoto.

Mas a validade de cada desmembramento depende do título expedido por uma autoridade pública competente.

Depois de uma legislação fragmentária e extravagante, a Assembléia Geral do Império do Brasil dispôs sobre essa matéria de terras devolutas na Lei n.º 601, de 18.09.1850, que proibiu a cessão gratuita e veio a ser regulamentada pelo Dec. n.º 1.318, de 1.854. Ora, essa primeira lei nacional de terras determinou que ficasse reservada uma faixa ao longo das fronteiras, numa largura de 10 léguas, para sua proteção militar e colonização. De então pro diante, essa faixa nunca deixou de pertencer à União, porque não foi atingida pelo art. 64, da C.F. de 1.891, desde que esse dispositivo ressaltou expressamente para o domínio nacional a porção de território indispensável à defesa das fronteiras, etc. Não revogou, mas confirmou a lei de 1.850, que estabelecia a largura daquela porção de terras nos limites com o território estrangeiro. Logo nos primeiros anos da República, tentaram os Estados dilatar o sentido do art. 64, da C.F de 1891, pretendendo até que no conceito de terras devolutas entravam os terrenos ribeirinhos e os de marinha. Mas isso não prevaleceu, desde a reação do Senado, em 1.892, rejeitando um projeto nesse sentido, até o veto de Prudente Moraes a outro semelhante, em 1896.

A C.F. de 1.946, em cuja vigência Mato Grosso vendeu as terras aos Réus, inclui no rol de bens da União, as ilhas fluviais nas zonas limítrofes, com outros países e a porção de terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, etc.

É incontestável nem foi constatado pelos réus que a área comprada por estes, em 1.955, constitui parte duma ilha fluvial na zona limítrofe com outro país. Além disso, estava na faixa de fronteira desde a delimitação da lei de 1.850 até os diplomas em vigor ao tempo da venda celebrada por Mato Grosso.

O art. 5º do Dec. Lei n.º 9.760, de 05.09.46, que regula de modo geral os bens da União, conceitua no art. 5º, as terras devolutas na faixa de fronteira, e em nenhuma das suas categorias poderá ser enquadrado aquele polígono que o Estado vendeu aos réus sem ter o domínio dele.

(...)

O Supremo Tribunal Federal, reiteradas vezes, depois do Decreto Lei n.º 9.760, tem firmado o domínio da União sobre as terras de fronteiras, repelindo as investidas e venda do Paraná, inclusive em ação deste contra aquela (...).

Porque o domínio da União na área dos confins é a continuação daquel'outro resultante da posse histórica de 1.500 e da conquista posterior, e porque essa faixa não se compreende nas terras devolutas transmitidas pela C.F. de 1.891 aos Estados membros, está livre de provar seu domínio. Este é pleno iure. O particular é que terá o ônus de provar que sua área foi desmembrada legitimamente do patrimônio público em algum tempo por um título idôneo ou por algumas das formas de aquisição toleradas pelo Dec. Lei n.º 9.760 de 1.946 imamovial (sic) ou praescriptio longis simi temporis consumada ante do C.C (...)" (STF - ACO. 132/MT. Rel. Min. Aliomar Baleeiro, DJ. 09.11.1973)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

No mesmo sentido, os seguintes precedentes daquele Pretório Excelso:

"TERRAS DE FAIXA DE FRONTEIRA. LEI N. 2.597 DE 12-9-55. ESSAS TERRAS PERTENCEM AO DOMÍNIO DA UNIÃO. OS ESTADOS DELAS NÃO PODEM DISPOR".

(...)

Ora, no caso concreto, a justiça paranaense fez reverter para o Estado, as terras outrora vendidas à recorrente e integrantes da referida faixa. é verdade que essas terras foram vendidas pelo Estado, mas, isso significa que os seus títulos estão sujeitos à ratificação e retificação pela União que, no exercício do seu juízo discricionário, dirá se esses títulos continuam ou não continuam a ser válidos, através do reconhecimento que processar da legitimidade da concessão feita. E, as terras pertencem, incontestavelmente, ao domínio da União. É faixa de fronteira reservada expressamente há mais de um século aos serviços de defesa nacional, faixa esta, que hoje passou a ser de 150 Km, como em 1850 era de dez léguas". (STF - RE. 52331/PR. Min. Hermes Lima, DJ. 10.09.1963.

"TERRAS DEVOLUTAS. FAIXA DE FRONTEIRA. CONCESSÃO FEITA PELO ESTADO. RESCISÃO.

- As terras devolutas situadas na faixa de fronteira são bens dominicais da União.

- As concessões de terras devolutas situadas na faixa de fronteira, feitas pelo Estado anteriormente à vigente Constituição, devem ser interpretadas legitimando o uso, mas não a transferência do domínio, em virtude de manifesta tolerância da União e de expresso reconhecimento de legislação federal.

- O Estado concedente de terra devoluta na faixa de fronteira é parte legítima para rescindir os contratos de concessão com ele celebrados, bem como para promover o cancelamento de sua transcrição no Registro de Imóveis". (STF - ERE. 52331/PR, Rel. Min. Evandro Lins e Silva, DJ. 30.03.1964)

Ex positis, DOU PROVIMENTO aos Embargos de Divergência.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2009/0160952-0

EREsp 970832 / PR

Números Origem: 200204010499000 200701647397 8770020134765 9810109695

PAUTA: 10/02/2010

JULGADO: 10/02/2010

Relator

Exmo. Sr. Ministro **LUIZ FUX**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. WALLACE DE OLIVEIRA BASTOS

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

EMBARGANTE	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
EMBARGANTE	: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA
PROCURADOR	: VALDEZ ADRIANI FARIAS E OUTRO(S)
EMBARGADO	: ESTADO DO PARANÁ
PROCURADOR	: ROSÂNGELA DO SOCORRO ALVES E OUTRO(S)
INTERES.	: JOÃO MANOEL DA COSTA E OUTROS

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Intervenção do Estado na Propriedade - Desapropriação

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Seção, por unanimidade, conheceu dos embargos e deu-lhes provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Hamilton Carvalhido e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, a Sra. Ministra Denise Arruda.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Brasília, 10 de fevereiro de 2010

Carolina Vêras
Secretária