



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECLAMAÇÃO Nº 30.027 - SP (2016/0050452-0)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
RECLAMANTE : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : RACHEL MENDES FREIRE DE OLIVEIRA - SP196348
RECLAMADO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RECLAMAÇÃO. ART. 105, I, *f*, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SUBJACENTE DISPUTA REINTEGRATÓRIA DE ÁREA PÚBLICA ENTRE O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E A UNIÃO. EXISTÊNCIA DE AERÓDROMO NO LOCAL. ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO À AUTORIDADE DO ACÓRDÃO PROFERIDO NO **RESP 991.243/SP**, NO QUAL SE RECONHECEU O DOMÍNIO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO SOBRE O IMÓVEL EM QUE SEDIADO O "CAMPO DE MARTE", COM A DETERMINAÇÃO DE RETORNO DOS AUTOS AO TRF DA 3ª REGIÃO "PARA ANÁLISE DA ÁREA INSUSCETÍVEL DE REINTEGRAÇÃO E APRECIACÃO DO PEDIDO SUBSIDIÁRIO DE INDENIZAÇÃO". DECISÃO RECLAMADA QUE SUSPENDEU O CUMPRIMENTO PROVISÓRIO DO **DECISUM** DO STJ PELO JUÍZO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA. RECONHECIMENTO DA NECESSIDADE DO PRÉVIO APORTE DE SUBSÍDIOS ESSENCIAIS JUNTO AO TRF COM A FINALIDADE DE SE ALCANÇAR A "COMPLETUDE DO TÍTULO EXECUTIVO". DETERMINAÇÃO EXPLICITADA NA ALUDIDA DECISÃO DO STJ. IMPROCEDÊNCIA DA RECLAMAÇÃO FORMULADA PELA MUNICIPALIDADE.

1 - Por meio do acórdão proferido no **REsp 991.243/SP** (Relator Ministro Herman Benjamin), cuja decisão estaria sendo alegadamente desrespeitada, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu o domínio do Município de São Paulo sobre o imóvel em que localizado o aeródromo denominado Campo de Marte, determinando, com relação ao subsidiário pleito indenizatório formulado pelo Município, sob pena de supressão de instância, *"o retorno dos autos à origem, para apreciação do pedido de indenização, considerando que há área afetada ao serviço público federal, insuscetível de reintegração"*.

2. Sequentemente, já tramitando o cumprimento provisório desse acórdão do STJ perante o juízo de primeiro grau, a União interpôs agravo de instrumento, ao qual foi atribuído efeito suspensivo para sustar a continuidade dos respectivos atos executórios, ante a necessidade de previamente se aportar "*subsídios essenciais*" pela Corte de apelação (TRF da 3ª Região, como determinado pelo referido acórdão do STJ), com a finalidade de alcançar a "*completude do título executivo*".

3. Não houve, nesse contexto, afronta à autoridade da decisão do Superior Tribunal de Justiça.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

4 - Reclamação julgada improcedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, por maioria, vencido o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, julgar improcedente a reclamação, restando prejudicado o agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. A Sra. Ministra Regina Helena Costa e os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Sustentou, oralmente, a Dra. SIMONE ANDREA BARCELOS COUTINHO, pelo reclamante.

Brasília (DF), 28 de setembro de 2016(Data do Julgamento)

MINISTRO SÉRGIO KUKINA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECLAMAÇÃO Nº 30.027 - SP (2016/0050452-0)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
RECLAMANTE : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : RACHEL MENDES FREIRE DE OLIVEIRA
RECLAMADO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3A REGIÃO
INTERES. : UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA: Trata-se de reclamação, com pedido de concessão de medida liminar, ajuizada pelo Município de São Paulo, visando garantir a prevalência da autoridade da decisão proferida no âmbito do **REsp 991.243/SP**, de relatoria do Ministro Herman Benjamin.

Para melhor compreensão da controvérsia, reproduzo os seguintes trechos da exordial (fls. 2/18):

[...]

O processo original consiste em ação possessória ajuizada pela Municipalidade de São Paulo contra a União Federal, há quase sessenta anos, em 1958, com o objetivo de ser reintegrada na posse da área conhecida como “Campo de Marte”. Foi feito pedido alternativo de indenização pelo valor atualizado da área, no caso de ser considerada impossível sua retomada. Além destes pedidos alternativos, requereu-se ainda indenização pelo período de ocupação indevida do bem municipal, desde que a União dele se apossou, em 1930.

Sobreveio sentença, que julgou improcedentes os pedidos iniciais, sentença esta confirmada em sede de apelação, por v. acórdão que foi objeto de recurso especial da Municipalidade.

O E. Superior Tribunal de Justiça deu provimento ao recurso especial municipal, para afastar a violação ao artigo 3º da Lei nº 601/1850, dando-lhe adequada interpretação e reconhecendo propriedade municipal sobre a área em discussão, por se tratar de terra devoluta, nos termos do mencionado dispositivo legal, o que leva à conclusão de que, no momento em que foi tomado à força pela União Federal, era de posse e propriedade do Município de São Paulo.

No v. acórdão do recurso especial, o E. Superior Tribunal de Justiça reconheceu a propriedade do Município sobre a área conhecida como “Campo de Marte”, determinando a sua devolução à Municipalidade, na parte em que não está afetada a uso público federal, com indenização da Municipalidade quanto ao restante da área, mas ressaltando que a questão dos limites da área a ser devolvida, bem como questões relativas à indenização deveriam ser examinadas pela origem, para evitar a supressão de instâncias. O



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

acórdão foi assim ementado:

“ADMINISTRATIVO. ESTADO NOVO. REVOLUÇÃO DE 1932. CAMPO DE MARTE – SÃO PAULO. OCUPAÇÃO PELA UNIÃO. MUNICÍPIO. REINTEGRAÇÃO. PEDIDO SUBSIDIÁRIO DE INDENIZAÇÃO. LEI 601/1850. TERRA DEVOLUTA. IMÓVEL PÚBLICO NÃO DESTINADO A USO PÚBLICO ESPECÍFICO. SÚMULA 487/STF. AFETAÇÃO AO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL. INDENIZAÇÃO.

1. Hipótese em que União e Município de São Paulo discutem a posse e o domínio do "Campo de Marte", em São Paulo, aeroporto que abrigou a aviação bélica alinhada com os paulistas na Revolução Constitucionalista de 1932 e que, nesse contexto, foi conquistado pelas forças federais.

2. Com o fim do Estado Novo, em 1945, e a retomada de parcela da autonomia local, foram iniciadas tratativas para a devolução do imóvel. Frustradas as negociações, o Município propôs Ação Possessória, com pedido subsidiário de indenização, em 1958.

3. A área integrava, na época colonial, sesmária dos jesuítas, até ser confiscada em 1759 com a expulsão da Companhia de Jesus pelo Marquês de Pombal. Com o advento da República, o Estado de São Paulo, considerando o imóvel devoluto, cedeu-o ao Município de São Paulo. Foi dada destinação pública à área somente em 1912, com sua ocupação pelo corpo de cavalaria e, posteriormente, pela aviação bélica paulista.

4. A União argumenta que a área lhe pertence. Pelo fato de ter sido confiscada dos jesuítas, não poderia ter sido considerada terra devoluta, pois não se enquadraria na definição do art. 3º da Lei 601/1850 (Lei de Terras).

5. Não há omissão se o Tribunal decide a demanda com fundamentos suficientes.

6. Admite-se o julgamento de ação possessória pela análise do domínio, se esse for o fundamento aduzido pelos litigantes.

7. Discussão que se restringe à caracterização da área como devoluta (ou não) em 1891. Se o era, foi transferida ao Estado pela primeira Constituição Republicana, que, por sua vez, cedeu-a ao Município naquele mesmo ano (fatos incontroversos). Se não era devoluta, a cessão pelo Estado para o Município seria inválida e ineficaz, inexistindo justo título em seu favor.

8. A Companhia de Jesus possuía vasto patrimônio imobiliário no Brasil, em outras colônias e no próprio solo português, todo ele confiscado pelo Marquês de Pombal em 1759.

9. Não se pode excluir do conceito de terras devolutas as áreas antes ocupadas pela Companhia de Jesus, sobretudo se abandonadas e nunca destinadas a uma finalidade pública. Do contrário, seria criar uma espécie de propriedade da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

União, abarcando um imenso território, incerto e incomensurável. Pior, os Estados surgidos com a República, titulares das terras devolutas por força da CF/1891, seriam obrigados a pesquisar quase quatro séculos de histórico fundiário para descobrirem se as terras abandonadas em seu território pertenceram aos jesuítas e foram confiscadas no século XVIII, hipótese em que não seriam devolutas. Tal exigência inviabilizaria a delimitação dessas áreas, gerando inegável insegurança jurídica quanto à situação fundiária no País, exatamente aquilo que a Lei 601/1850 procurou evitar.

10. A Lei de Terras surgiu para regularizar os títulos de propriedade derivados das sesmarias, as quais, em quase sua totalidade, caíram em comisso por descumprimento dos requisitos de ocupação, moradia, cultura e medição. O fim mediato era dar ao País um instrumento de retomada dos imóveis improdutivos e permitir a efetiva ocupação da terra. A maior parte dos dispositivos da Lei 601/1850 trata exatamente da alienação de terras devolutas, inclusive a colonos estrangeiros, além do fomento à imigração com recursos do tesouro público. Nesse contexto é que deve ser interpretada a definição de terras devolutas por ela veiculada.

11. Nos termos do art. 3º da Lei 601/1850, terras devolutas são aquelas de domínio público e sem destinação pública específica.

Irrelevante a origem da terra pública (conquistada, confiscada, comprada, caída em comisso, etc.).

12. Sendo incontroverso que a área onde hoje se encontra o Campo de Marte somente foi ocupada pelo poder público em 1912, constata-se que era devoluta em 1891 e, portanto, integrante do domínio Estadual. Também não se discute a sua cessão, pelo Estado, ao Município, nos termos da Lei de Organização Municipal de 13.11.1891.

13. "Será deferida a posse a quem, evidentemente, tiver o domínio, se com base neste for ela disputada" (Súmula 487/STF).

14. A área estritamente afetada ao serviço público federal não pode ser reintegrada ao Município, ressalvado o remédio da indenização.

15. Determinação de retorno dos autos à instância de origem, para análise da área insuscetível de reintegração e apreciação do pedido subsidiário de indenização.

16. Recurso Especial provido."

Contra o v. acórdão do recurso especial, a Municipalidade de São Paulo opôs embargos de declaração, apenas para aclarar os comandos finais constantes do dispositivo do acórdão, que foram os seguintes:

"Assim, ultrapassada a discussão quanto ao domínio, é



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

necessário o retorno dos autos, para que o TRF: (a) verifique qual a parcela da área em litígio efetivamente afetada ao serviço público federal e, por consequência, insuscetível de reintegração; (b) analise o pedido de indenização quanto a ela; e (c) determine a imediata reintegração da parcela eventualmente não afetada.” (destaque nosso)

A União também opôs embargos de declaração ao mesmo v. acórdão, mas com efeitos infringentes, requerendo a total inversão do seu julgamento. Os dois recursos de embargos de declaração foram rejeitados, por acórdão assim ementado:

“PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. REDISSCUSSÃO DA MATÉRIA DE MÉRITO. IMPOSSIBILIDADE. PREQUESTIONAMENTO PARA FINS DE INTERPOSIÇÃO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INVIABILIDADE.
1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.
2. Os Embargos Declaratórios não constituem instrumento adequado para a rediscussão da matéria de mérito.
3. Sob pena de invasão da competência do STF, descabe analisar questão constitucional em Recurso Especial, ainda que para viabilizar a interposição de Recurso Extraordinário.
4. Embargos de Declaração rejeitados.”

São de se destacar, no entanto, os seguintes trechos deste v. acórdão, que em muito esclarecem a questão do alcance das futuras manifestações de instâncias de origem:

“Ao reconhecer o domínio municipal sobre o bem, a conclusão inafastável é o dever de devolvê-lo a quem de direito, ou indenizar, em caso de impossibilidade. Foi consignado que a parte afetada ao serviço público federal não poderia ser retomada pelo governo local.
Nesse ponto, a Segunda Turma deixou absolutamente claro que, embora a indenização seja consequência necessária do reconhecimento do domínio em favor do Município e da impossibilidade de restituição da área afetada ao serviço público federal, não haveria como o STJ delimitá-la, seja espacialmente (qual seria a área afetada ao serviço público federal), seja quantitativamente (qual o valor da indenização), seja temporalmente (no que se refere ao período pretérito, inclusive quanto ao prazo prescricional).
Todo esse debate foi remetido às instâncias de origem, sob pena de supressão de instância.
(...) A leitura do trecho acima não deixa dúvida: a Segunda Turma não emitiu juízo quanto à delimitação da área afetada



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ao serviço público federal e, portanto, suscetível de indenização. Tampouco houve manifestação quanto à indenização pela ocupação no período pretérito, questões que demandarão análise e julgamento pelo TRF.

Fixou-se apenas a premissa jurídica, decorrente da interpretação da Lei 601/1850: o imóvel em questão era devoluto em 1891, pois era público e a ele não era dada destinação pública específica (fatos incontroversos), razão pela qual o domínio estadual foi validamente transmitido ao Município, que era o proprietário à época da ocupação federal, na década de 1930.

Por isso, o bem deve ser devolvido ao Município imediatamente, exceto a área afetada ao uso público federal (a ser apurada pelas instâncias de origem), passível de indenização (a ser definida pelo Tribunal de origem). Quanto ao pedido de indenização pela ocupação (período pretérito), este também deverá ser apreciado pelo TRF.

No que se refere à prescrição, importante salientar que a suposta omissão refere-se ao pleito de indenização pela ocupação pretérita (fls. 1.041 e 1.044), não à propositura da Ação pelo Município, até porque não há falar em prescrição aquisitiva de bem público.

Como já dito, a questão da indenização pela ocupação foi remetida às instâncias de origem, não havendo omissão quanto às questões relacionadas (prescrição, qualidade e período da posse etc.).

No que se refere à propositura da Ação pelo Município, apesar de inexistir prescrição aquisitiva (repita-se), o que torna inócua a discussão, saliento que a Segunda Turma consignou ter sido o direito exercido a partir do momento em que o Município passou a ter autonomia em relação ao Governo Federal (a Ação foi proposta 12 anos após o fim do Estado Novo).” (destaque nosso)

Contra este v. acórdão dos embargos, a União opôs novo recurso de embargos de declaração, repetindo seus argumentos anteriores, com a finalidade de inverter o julgamento do recurso especial municipal. Foi dado parcial provimento a este recurso, apenas para melhor especificar o que já havia sido decidido, sem modificação das decisões anteriores. O v. acórdão dos segundos embargos foi assim ementado:

“PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CAMPO DE MARTE. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. MUNICÍPIO DE SÃO PAULO VS. UNIÃO. INDENIZAÇÃO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. REDISCUSSÃO DA MATÉRIA DE MÉRITO. IMPOSSIBILIDADE. PREQUESTIONAMENTO PARA FINS DE INTERPOSIÇÃO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

INVIABILIDADE.

1. Hipótese em que a União apresenta segundos aclaratórios relativos ao Recurso Especial em que se discute a reintegração do Município de São Paulo na posse do Campo de Marte, ocupado pela União no início do Estado Novo.
2. Os acórdãos recorridos são claros ao determinar que a parcela do imóvel afetada ao serviço público federal não pode ser reintegrada ao Município, restando a via indenizatória. A delimitação específica da área afetada, do valor da indenização e do período pretérito, inclusive quanto ao prazo prescricional, foi remetida à instância a quo, para que não haja supressão de instância.
3. A parcela que não será reintegrada ao Município, ou seja, a área afetada ao serviço público federal, é aquela em que há construções e espaços necessários para a aviação e a defesa.
4. Sob pena de invasão da competência do STF, descabe examinar questão constitucional em Recurso Especial, ainda que para viabilizar a interposição de Recurso Extraordinário.
5. Embargos de Declaração acolhidos, sem efeito infringente.”

Contra estes julgados, a União Federal interpôs recurso extraordinário, recebido com efeito meramente devolutivo, e ainda não apreciado pelo E. Supremo Tribunal Federal. Nele, foi dado parecer nos autos, pela Procuradoria Geral da República, a favor do desprovimento do recurso da União.

A Municipalidade iniciou o cumprimento provisório, em julho de 2013, apenas para que fosse feita perícia no local, delimitando a área que pode ser devolvida à Municipalidade e fazendo a avaliação do imóvel, para análise do pedido de indenização, em claro e evidente cumprimento do julgado do E. Superior Tribunal de Justiça, que determina a imediata devolução da área à Municipalidade, após apenas a delimitação e exclusão da área afetada ao uso público federal.

A União Federal se manifestou, expressamente concordando com a execução (petição de agosto de 2013, juntada às fls. 131/132 dos autos do agravo), tendo até mesmo apresentado quesitos para a perícia. É de se destacar que este fato foi omitido do relatório que instrui as razões do recurso de agravo do qual se originou a decisão ora reclamada.

Não tendo havido oposição da União Federal, foi nomeado perito, com prazo para que as partes apresentassem quesitos e assistentes técnicos, o que foi feito pela Municipalidade. Após longo período, o Perito apresentou sua estimativa, no valor de R\$ 1.196.000,00, além de previsão de prazo de nove meses para finalização da perícia.

Foi feita petição pela Municipalidade, requerendo fosse estabelecido valor mais razoável para os honorários e requerendo que a perícia fosse iniciada com urgência. Em resposta, houve a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

seguinte decisão:

"(...) No caso, a realização de perícia se impõe. Todavia, considerando que o expert deve gozar da estrita confiança do magistrado, ainda que nada desabone o profissional anteriormente nomeado, destituo-o e revogo a decisão de fls. 562. Em continuidade, antes que novo expert seja nomeado por esse Juízo, entendo necessário identificar quais áreas do Campo de Marte encontram-se afetadas ao serviço público federal, visto que tal circunstância necessariamente deverá ser objeto de consideração pela perícia. E, quem melhor pode informar a respeito é quem está ocupando tais áreas, ou seja, a própria União Federal. Assim, intime-se a União para que, num prazo máximo de 20 (vinte) dias, indique pormenorizadamente (descrição e respectiva metragem) quais são as áreas do Campo de Marte que se encontram afetadas ao serviço público federal. Após, tornem os autos conclusos. Intime(m)-se."

Nesse meio tempo, e somente nesse momento, a União resolveu alegar que o título judicial não seria exequível, por não ter havido manifestação do Tribunal Regional Federal acerca da extensão da indenização e por haver suposta competência de segunda instância para a execução do v. acórdão do E. Superior Tribunal de Justiça. O momento da oposição da União é relevante, por duas razões. A uma, a questão estava obviamente superada, por preclusão tanto temporal, como lógica, tendo em vista a anterior concordância com a realização da perícia. Assim, a decisão reclamada se deu em recurso evidentemente intempestivo. A duas, como foi posteriormente denunciado à Municipalidade, a União vinha tomando providências com a finalidade de aumentar a área afetada ao serviço público federal, em atentado ao julgado do E. Superior Tribunal de Justiça e, sendo assim, certamente é sugestivo o momento em que esta manifestação ocorreu, logo após r. decisão do MM. Juízo de primeira instância, determinando a apresentação de relação das áreas afetadas.

Da parte da Municipalidade, que não chegou a ser intimada para falar acerca das alegações da União, foi protocolada nova petição, requerendo o desmembramento da perícia, com imediata indicação de expert para a realização das duas etapas mais urgentes dos trabalhos, a delimitação das áreas e a singela avaliação do valor atual do imóvel, deixando para momento posterior a avaliação da indenização pelo uso pretérito do imóvel.

Houve então a prolação das seguintes decisões, em primeira instância:

"Vistos, etc.

Considerando a complexidade das apurações a serem levadas a efeito para a posterior execução do julgado, defiro o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

requerido às fls. 653/655 pela Municipalidade de São Paulo, no sentido de dividir a perícia em duas etapas: a primeira, relativa ao valor das parcelas territoriais que remanescerão com a União; a segunda, concernente ao valor do uso de toda a área envolvida na ação.

Não vislumbro qualquer prejuízo na cisão da perícia, uma vez tal procedimento não resultará em modificação ou agravamento do valor final devido pela União.

Assim, para fins da primeira apuração (identificação das áreas que restarão com a União e o respectivo valor), nomeio como perito avaliador o engenheiro Walter Eduardo Gonçalves Kovatch, com escritório na Rua Senador Lacerda Vergueiro, 440, São Paulo-SP, CEP 05435-010, fone: 2476-9303.

As informações acerca das áreas em apreço, a serem prestadas pela União, conforme determinado originalmente às fls. 637, devem ser oportunamente repassadas diretamente ao expert nomeado.

Autorizo a formulação de quesitos pelas partes, no prazo de 10 (dez dias), bem como, no mesmo prazo, a indicação de assistentes técnicos (novos ou a ratificação dos já antes apresentados).

Formulados os quesitos, intime-se o expert para estimar seus honorários, a cargo da Municipalidade exequente que, em concordando com a proposta, deverá providenciar o respectivo depósito em 10 (dez) dias.

Expeça-se carta precatória para fins de intimação do expert anteriormente nomeado acerca de sua destituição.

Intime(m)-se."

"Vistos, etc. Petição de fls. 642/643: reconheço este juízo como competente para executar a condenação imposta à União no bojo do REsp nº 991.243, com base na previsão do art. 575, II, do Código de Processo Civil. Com efeito, não se encontrando a causa dentre aquelas de competência originária dos Tribunais Superiores, a execução deve ser levada a efeito pelo juízo que decidiu a causa no primeiro grau de jurisdição, no caso a 17ª Vara Federal de São Paulo. Quando, no acórdão dos embargos declaratórios do REsp nº 991.243, é mencionado que o pedido de indenização deve ser analisado pelo TRF, o que se quis dizer, na verdade, foi que o tema não poderia ser enfrentado diretamente pelo C. Superior Tribunal de Justiça, sob pena de supressão de instância, considerando que o pedido havia sido negado tanto em primeira, quanto em segunda instância. Entender de modo diverso é admitir que, nesse tópico da decisão dos embargos, decidiu o C. STJ contra legem, ao arrepio do previsto no art. 575, II, do CPC, o que não me parece tenha ocorrido. No mais, defiro o prazo de 20 dias requerido pela União.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Intime(m)-se."

A União ainda opôs embargos de declaração, com propósitos infringentes, reiterando os mesmos argumentos, que foram rejeitados.

Contra esta r. decisão, a União interpôs recurso de agravo de instrumento, com as referidas alegações de que o título judicial não seria exequível, por não ter havido manifestação do Tribunal Regional Federal acerca da extensão da indenização e por haver suposta competência de segunda instância para a execução do v. acórdão do E. Superior Tribunal de Justiça.

Em resposta, foi prolatada a decisão que atenta contra a autoridade desse E. Superior Tribunal de Justiça, impedindo o cumprimento de julgado desta E. Corte Superior:

"Neste juízo sumário de cognição, entendendo ser do juízo de primeira instância a competência para a execução mas dependendo esta de ainda não efetuada complementação de julgamento determinada a esta Corte, o Egrégio Superior Tribunal de Justiça dando "provimento ao Recurso Especial, reconhecendo o domínio municipal sobre o Campo de Marte", e determinando "o retorno dos autos à origem, para apreciação do pedido de indenização, considerando que há área afetada ao serviço público federal, insuscetível de reintegração", constando a interposição de recurso extraordinário e estando os autos no STF, reputo relevante a fundamentação de inexistência de título exequível e, presentes os requisitos legais, DEFIRO o efeito suspensivo para sustar o procedimento de execução provisória.

Comunique-se ao MM. Juiz "a quo", a teor do art. 527, III, do CPC.

Intime-se a parte agravada, nos termos do art. 527, V, do CPC.

Publique-se. Intime-se."

É de se destacar que o v. acórdão de apelação, que foi reformado pelo E. Superior Tribunal de Justiça, é de relatoria do mesmo Exmo. Desembargador Federal que proferiu a decisão ora reclamada, tendo-lhe sido distribuído o recurso de agravo de instrumento por dependência.

A Municipalidade apresentou contraminuta ao agravo e fez expresso pedido de reconsideração da decisão monocrática ofensiva, demonstrando tanto a intempestividade e falta de fundamento do recurso, quanto o fato de que a decisão, em si, representava descumprimento do julgado do E. Superior Tribunal de Justiça.

O pedido de reconsideração foi rejeitado, nos seguintes termos:

"Em que pesem as alegações deduzidas pela Municipalidade



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de São Paulo às fls. 729/747 com o escopo de obter a reconsideração da decisão que deferiu o pedido de efeito suspensivo ao recurso (fl. 726), reputo de maior carga de relevância para o atual estágio processual a motivação adotada na decisão ora questionada, na consideração de que o julgado proferido pelo Eg. STJ, esclarecido em sede de embargos de declaração, é inequívoco ao determinar o retorno dos autos ao TRF para colher elementos e estabelecer os critérios necessários para a indenização devida e a delimitação da área afetada ao serviço público federal, faltando, pois, os subsídios essenciais para a pretensa execução provisória sem os parâmetros a serem ainda determinados pelo tribunal para a completude do título executivo. Destarte, não entrevendo nas alegações deduzidas elementos suficientes a alterar o entendimento adotado em juízo liminar, fica mantida a decisão de fl. 726. Publique-se. Intime-se.

[...]

Nessa linha de raciocínio, o Município reclamante afirmou que os pedidos por ele formulados na execução provisória do julgado do STJ resumiam-se "*à liquidação*", bem assim que assumia "*o risco de eventual reversão do julgado pelo recurso pendente, que acarretaria a perda dos valores gastos com a perícia*". Aduziu que "*os prejuízos causados pela demora na liquidação do julgado já são altíssimos e serão ainda maiores caso persista a paralisação do curso do processo em primeira instância*". Acrescentou que teve notícias recentes de que "*a União estava tomando providências para ampliar a área afetada ao serviço público federal, promovendo ilegal inovação do estado de fato da coisa litigiosa*". Afirmou, ainda, que "*o ideal é que ocorra com a maior urgência a perícia de delimitação e avaliação, que irá identificar e congelar as áreas afetadas ao serviço público federal*". Pediu a concessão de medida liminar para que fosse determinada a suspensão do ato impugnado e, no mérito, requereu a procedência da reclamação.

Prossigo para anotar que, por meio da decisão de fls. 864/875, indeferi o pedido de concessão de medida liminar, o que motivou a interposição do agravo regimental de fls. 975/990 pelo Município de São Paulo, o qual ainda não foi apreciado.

A autoridade reclamada prestou informações de fls. 883/962.

A seu turno, o Ministério Público Federal, em parecer de lavra do Subprocurador-Geral da República Wagner Natal Batista, opinou pela não procedência da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

reclamação (fls. 965/973).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECLAMAÇÃO Nº 30.027 - SP (2016/0050452-0)

VOTO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): A ementa do acórdão cuja autoridade alegadamente se está a desrespeitar, vale repetir, ficou assim redigida:

ADMINISTRATIVO. ESTADO NOVO. REVOLUÇÃO DE 1932. CAMPO DE MARTE – SÃO PAULO. OCUPAÇÃO PELA UNIÃO. MUNICÍPIO. REINTEGRAÇÃO. PEDIDO SUBSIDIÁRIO DE INDENIZAÇÃO. LEI 601/1850. TERRA DEVOLUTA. IMÓVEL PÚBLICO NÃO DESTINADO A USO PÚBLICO ESPECÍFICO. SÚMULA 487/STF. AFETAÇÃO AO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL. INDENIZAÇÃO.

1. Hipótese em que União e Município de São Paulo discutem a posse e o domínio do "Campo de Marte", em São Paulo, aeroporto que abrigou a aviação bélica alinhada com os paulistas na Revolução Constitucionalista de 1932 e que, nesse contexto, foi conquistado pelas forças federais.

2. Com o fim do Estado Novo, em 1945, e a retomada de parcela da autonomia local, foram iniciadas tratativas para a devolução do imóvel. Frustradas as negociações, o Município propôs Ação Possessória, com pedido subsidiário de indenização, em 1958.

3. A área integrava, na época colonial, sesmária dos jesuítas, até ser confiscada em 1759 com a expulsão da Companhia de Jesus pelo Marquês de Pombal. Com o advento da República, o Estado de São Paulo, considerando o imóvel devoluto, cedeu-o ao Município de São Paulo. Foi dada destinação pública à área somente em 1912, com sua ocupação pelo corpo de cavalaria e, posteriormente, pela aviação bélica paulista.

4. A União argumenta que a área lhe pertence. Pelo fato de ter sido confiscada dos jesuítas, não poderia ter sido considerada terra devoluta, pois não se enquadraria na definição do art. 3º da Lei 601/1850 (Lei de Terras).

5. Não há omissão se o Tribunal decide a demanda com fundamentos suficientes.

6. Admite-se o julgamento de ação possessória pela análise do domínio, se esse for o fundamento aduzido pelos litigantes.

7. Discussão que se restringe à caracterização da área como devoluta (ou não) em 1891. Se o era, foi transferida ao Estado pela primeira Constituição Republicana, que, por sua vez, cedeu-a ao Município naquele mesmo ano (fatos incontroversos). Se não era devoluta, a cessão pelo Estado para o Município seria inválida e ineficaz, inexistindo justo título em seu favor.

8. A Companhia de Jesus possuía vasto patrimônio imobiliário no Brasil, em outras colônias e no próprio solo português, todo ele confiscado pelo Marquês de Pombal em 1759.

9. Não se pode excluir do conceito de terras devolutas as áreas



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

antes ocupadas pela Companhia de Jesus, sobretudo se abandonadas e nunca destinadas a uma finalidade pública. Do contrário, seria criar uma espécie de propriedade da União, abarcando um imenso território, incerto e incomensurável. Pior, os Estados surgidos com a República, titulares das terras devolutas por força da CF/1891, seriam obrigados a pesquisar quase quatro séculos de histórico fundiário para descobrirem se as terras abandonadas em seu território pertenceram aos jesuítas e foram confiscadas no século XVIII, hipótese em que não seriam devolutas. Tal exigência inviabilizaria a delimitação dessas áreas, gerando inegável insegurança jurídica quanto à situação fundiária no País, exatamente aquilo que a Lei 601/1850 procurou evitar.

10. A Lei de Terras surgiu para regularizar os títulos de propriedade derivados das sesmarias, as quais, em quase sua totalidade, caíram em comisso por descumprimento dos requisitos de ocupação, moradia, cultura e medição. O fim mediato era dar ao País um instrumento de retomada dos imóveis improdutivos e permitir a efetiva ocupação da terra. A maior parte dos dispositivos da Lei 601/1850 trata exatamente da alienação de terras devolutas, inclusive a colonos estrangeiros, além do fomento à imigração com recursos do tesouro público. Nesse contexto é que deve ser interpretada a definição de terras devolutas por ela veiculada.

11. Nos termos do art. 3º da Lei 601/1850, terras devolutas são aquelas de domínio público e sem destinação pública específica. Irrelevante a origem da terra pública (conquistada, confiscada, comprada, caída em comisso, etc.).

12. Sendo incontroverso que a área onde hoje se encontra o Campo de Marte somente foi ocupada pelo poder público em 1912, constata-se que era devoluta em 1891 e, portanto, integrante do domínio Estadual. Também não se discute a sua cessão, pelo Estado, ao Município, nos termos da Lei de Organização Municipal de 13.11.1891.

13. "Será deferida a posse a quem, evidentemente, tiver o domínio, se com base neste for ela disputada" (Súmula 487/STF).

14. A área estritamente afetada ao serviço público federal não pode ser reintegrada ao Município, ressalvado o remédio da indenização.

15. Determinação de retorno dos autos à instância de origem, para análise da área insuscetível de reintegração e apreciação do pedido subsidiário de indenização.

16. Recurso Especial provido.

(REsp 991.243/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/04/2008, DJe 21/09/2009)

Esse acórdão foi objeto de sucessivos embargos de declaração (rejeitados pela Segunda Turma) e, posteriormente, recurso extraordinário (**RE 668.869/SP**, ainda não



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

apreciado).

Pois bem, a leitura da ementa acima permite inferir que o título formado com a decisão proferida por esta Corte não era desde logo exequível, sendo necessária a adoção, pelas instâncias de origem, de providências para definir quais as áreas afetadas e não afetadas ao serviço público federal, a fim de que, posteriormente, o Município de São Paulo venha a ser indenizado pelas primeiras e seja reintegrado na posse das segundas.

Para sedimentar esse ponto de vista, colaciono, do voto condutor do acórdão que se afirma desrespeitado, a seguinte passagem, **verbis** (fl. 52):

[...]

"A solução juridicamente adequada é o provimento do pedido subsidiário de indenização, relativamente a essa parcela da área estritamente afetada ao serviço público federal. Havendo parcela não afetada ao serviço público federal, é devida a imediata reintegração em favor do Município. A questão da indenização, como relatado, não foi apreciada pelo Tribunal de origem, que afastou a pretensão do Município por ausência de domínio. Tampouco se analisou o pedido de indenização referente ao período da ocupação. Assim, ultrapassada a discussão quanto ao domínio, é necessário o retorno dos autos, para que o TRF: (a) verifique qual a parcela da área em litígio efetivamente afetada ao serviço público federal e, por consequência, insuscetível de reintegração; (b) analise o pedido de indenização quanto a ela; e (c) determine a imediata reintegração da parcela eventualmente não afetada".

[...]

Nesse contexto, as diretrizes estabelecidas pelo Superior Tribunal de Justiça não foram desrespeitadas pela percepção exposta na decisão monocrática reclamada - de lavra do Desembargador Federal Peixoto Junior (ratificando efeito suspensivo outorgado em agravo de instrumento manejado pela União), no sentido de que, antes de se efetivarem provisoriamente atos liquidatórios/executórios no Juízo de 1º grau, necessário se afigura, pela Corte regional, o prévio aporte de subsídios essenciais, em ordem a se alcançar *"a completude do título executivo"* (fl. 842).

Em outras palavras, a decisão do Tribunal Regional Federal de 3ª Região, no passo em que determinou a suspensão dos atos executórios, não afrontou a autoridade do acórdão proferido por esta Corte no julgamento do **REsp 991.243/SP**.

Com essas breves considerações, voto pela improcedência da reclamação,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

restando prejudicado o agravo regimental de fls. 965/973, interposto contra a decisão que indeferiu o pedido de concessão de liminar.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECLAMAÇÃO Nº 30.027 - SP (2016/0050452-0)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
RECLAMANTE : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : RACHEL MENDES FREIRE DE OLIVEIRA - SP196348
RECLAMADO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3A REGIÃO
INTERES. : UNIÃO

VOTO-VENCIDO

(MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO)

1. Senhor Presidente, li atentamente o voto de Vossa Excelência, na sessão da Segunda Turma, como sempre muito bem lavrado, minucioso e certo. No item 14 da ementa, diz Vossa Excelência: *a área estritamente afetada ao serviço público federal não pode ser reintegrada ao município, ressalvado o remédio da indenização* – perfeitamente, não há dúvida quanto a isso. - *Determinação de retorno dos autos à instância de origem, para análise da área insuscetível de reintegração e apreciação do pedido subsidiário de indenização*. Corretíssimo.

2. No item anterior, diz Vossa Excelência que *a posse não deve ser deferida a quem evidentemente não pertenceu o domínio*. Também é uma regra civilística, antiquíssima.

3. Penso que a estratégia de não se assegurar a reintegração da área ao Município, sem prejuízo da posterior identificação da área que deve ser objeto de indenização, frustra o alcance da decisão de Vossa Excelência, ou seja, decisão da Segunda Turma, decisão do STJ.

4. Com todo o respeito, entendo que, em obediência ao comando oriundo deste Tribunal, essa área deve ser prontamente entregue ao Município, porque a União não tem o domínio. Do jeito que está, quem não tem o domínio vai ficar com a posse e quem tem o domínio fica desapossado. A reintegração é exatamente para isto: é ação do possuidor que não tem o domínio contra quem tem o domínio e não é o proprietário. É o caso dos autos.

5. A decisão de Vossa Excelência, Senhor Ministro HERMAN



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

BENJAMIM, está absolutamente consonante com o Direito Civil e com a justiça das coisas. A área é do Município, entretanto, há uma região que não é. Então, tem de se entregar ao Município toda a área e, posteriormente, identificar o pedaço que não o pertence, como Vossa Excelência bem decidiu.

6. Estou de acordo com a solução que Vossa Excelência engenhou, apenas penso que esse imóvel deve ser posto na posse do Município, porque ele é o dono, é o *dominus*, é o proprietário desse imóvel. A parte da União deve ser identificada *a posteriori* e não *ex ante*, como está sendo feito. Do jeito que está sendo feito, está-se encurtando, pelo menos – diria mesmo até frustrando –, toda a eficácia da decisão do STJ, da lavra de Vossa Excelência.

7. Então, o Município ficará com a posse desse imóvel e a União, com as medidas judiciais cabíveis, irá identificar qual a área neste perímetro que não pode ficar com o Município, e o indenizará. Mas, do jeito que está, fica tudo como dantes. É como se não tivesse sido produzido esse excelente trabalho de pesquisa histórica e territorial do Município de São Paulo, um trabalho alentado, minucioso, precioso e preciso. Mediante esse estratagema, o Município, que ganhou, fica sem a reparação e a União, que perdeu, fica na posse do Campo de Marte, como sempre esteve, desde 1932, como o eminente Ministro consignou.

8. Senhor Presidente, com todo respeito à unanimidade da Seção, voto no sentido de se assegurar a posse imediata desta área total ao Município de São Paulo, sem prejuízo, evidentemente, de a União identificar, no perímetro do terreno, a área que não pode ser entregue ao Município. Resolve-se se indeniza ou se retira o Campo de Marte *a posteriori*, mas não *ex ante*, Ministro SÉRGIO KUKINA. Essa resolução *ex ante* tira toda a eficácia da decisão do Ministro HERMAN BENJAMIN, tornando-a sem eficácia, nada adiantando a vitória em primeira instância do Município de São Paulo. É patente que não foi esse o intuito do Ministro HERMAN BENJAMIN, evidente que não foi. O intuito de Sua Excelência foi entregar a área ao Município, sem prejuízo de a extensão, que não pode ser reintegrável ao Município, ser resolvida com a União, indenizando, permutando, enfim, negociando. Mas o imóvel pertence ao Município, como Vossa Excelência afirmou e concordo.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

9. Li todo o histórico do voto de Vossa Excelência, Ministro HERMAN BENJAMIN, e estou plenamente convencido de que área pertence mesmo ao Município. Há um pedaço que não é, por causa da afetação, mas esse pedaço será a exceção da reintegração, um pedaço evidentemente menor do que a totalidade da área.

10. Peço vênia ao eminente Ministro Relator e à douta Seção para, com todo respeito, julgar a reclamação procedente e assegurar que o Município se invista na posse desse imóvel, sem prejuízo, repito pela última vez, da identificação da área, que não pode ser reintegrada, e a estimação da respectiva indenização, se for o caso.

11. É assim que voto, Senhor Presidente. Peço desculpa a Vossa Excelência por ter ousado divergir da douta Seção, mas estava e estou respaldado no voto lúcido que Vossa Excelência proferiu e com uma pesquisa história que não me surpreendeu, antes, me fez admirar.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2016/0050452-0 PROCESSO ELETRÔNICO Rcl 30.027 / SP

Números Origem: 00119543220154036100 00122485520134036100 00202111320154030000
119543220157036100 122485520134036100 201503000202114 202111320154030000

PAUTA: 14/09/2016

JULGADO: 28/09/2016

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MOACIR GUIMARÃES MORAES FILHO

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

RECLAMANTE : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : RACHEL MENDES FREIRE DE OLIVEIRA - SP196348
RECLAMADO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3A REGIÃO
INTERES. : UNIÃO

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

SUSTENTAÇÃO ORAL

Sustentou, oralmente, a Dra. SIMONE ANDREA BARCELOS COUTINHO, pelo reclamante.

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 maioria, vencido o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, julgou improcedente a reclamação, restando prejudicado o agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

A Sra. Ministra Regina Helena Costa e os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.