

APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 5002979-66.2013.4.04.7202/SC

RELATOR : FERNANDO QUADROS DA SILVA

APELANTE : UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

APELADO : MITRA DIOCESANA DE CHAPECO

ADVOGADO : SANDRA DOS SANTOS GONÇALVES

: ALTINO JOSUÉ GONÇALVES

MPF : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. USUCAPIÃO. FAIXA DE FRONTEIRA. TERRA DEVOLUTA. INEXISTÊNCIA DE PRESUNÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE AQUISITIVA. NECESSÁRIA A PROVA DA INDISPENSABILIDADE PARA A DEFESA DAS FRONTEIRAS. ÔNUS DA PROVA. PODER PÚBLICO. APELO E REMESSA OFICIAL DESPROVIDOS.

1. A circunstância do imóvel objeto do litígio estar situado em área de fronteira não tem, por si só, o condão de torná-lo de domínio público.

2. A ausência de transcrição no ofício imobiliário não conduz à presunção de que o imóvel se constitua em terra devoluta, cabendo ao Poder Público o encargo de provar a titularidade pública do bem.

3. Inexistindo prova da indispensabilidade do imóvel para a defesa da fronteira (a despeito da produção de prova pericial), não há que se falar em imprescritibilidade aquisitiva (ou vedação à usucapião). Inteligência dos artigos 20, II e §2º, e 191, parágrafo único, da CRFB.

4. Apelação e remessa oficial improvidas.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 3a. Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, negar provimento à apelação e à remessa oficial, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 16 de dezembro de 2015.

Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de apelo interposto pela UNIÃO nos autos da ação de usucapião ajuizada por MITRA DIOCESIANA DE CHAPECÓ, em que objetiva provimento jurisdicional que lhe declare a propriedade de uma gleba de terras rurais, com área de 16.680m², situada na Linha Sobradinho, no município de Águas de Chapecó/SC.

Sentenciando, o magistrado singular prolatou sentença cujo dispositivo transcrevo, *in verbis* (Evento 140 - SENT1):

"III. DISPOSITIVO

*Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTE** o pedido, resolvendo o mérito, nos termos do artigo 269, I, do Código de Processo Civil, para o efeito de declarar o domínio da autora sobre o imóvel com extensão de **16.680m²**, descrito na petição inicial (cf. memorial descritivo e levantamento topográfico (evento 20 - OUT3, páginas 7/8), dada a perfectibilização da prescrição aquisitiva, na modalidade usucapião extraordinária.*

Dada a resistência deduzida contra a pretensão da parte autora, condeno a União ao i) pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais, estes fixados em R\$ 2.000,00 (dois mil reais), na forma do artigo 20, § 4.º, do CPC, ressaltando que não incidem no caso os limites do § 3º, por ser vencida a Fazenda Pública (§ 4.º); bem como ao ii) ressarcimento das custas processuais eventualmente adiantadas pela parte autora, na forma da Lei n.º 9.289/96.

Submeto esta sentença a reexame necessário (art. 475, inciso I, do CPC), por ser vencida a União em ação cujo valor da causa supera o montante de 60 salários mínimos. No ponto, esclareço que o valor da causa - R\$ 2.000,00 (evento 01) - é manifestamente incompatível com o tamanho da área e o consequente valor do imóvel, razão pela qual o considero, apenas para fins de reexame necessário, como sendo de R\$ 50.000,00. Registro que, segundo o STJ, pode o magistrado descaracterizar de ofício o valor da causa quando for manifestamente incompatível com o conteúdo econômico da demanda e repercutir em questões de ordem pública (reexame necessário, v.g.).

Esta sentença servirá como título hábil à transcrição no Registro de Imóveis, ao qual deverá ser encaminhada por meio de mandado, após o trânsito em julgado, na forma do art. 945 do CPC ('A sentença, que julgar procedente a ação, será transcrita, mediante mandado, no registro de imóveis, satisfeitas as obrigações fiscais').

Sentença publicada e registrada eletronicamente."

Em razões de apelação (Evento 148 - APELAÇÃO01), a União impugna a sentença de procedência. Afirma que não pode ser atribuído à União o ônus de comprovar que a terra jamais foi transferida para o patrimônio privado, pois se trata de prova negativa, a qual é impossível de ser realizada. Aduz que incumbia à parte autora comprovar os fatos constitutivos de seu direito, nos termos do art. 333, I, do CPC, e não o tendo feito, é de ser julgada improcedente a pretensão. Acosta precedente do Supremo Tribunal Federal. Assevera que no caso concreto, a prova pericial concluiu que o imóvel encontra-se em faixa de fronteira e não foi objeto de destaque válido do patrimônio público, o que comprova a propriedade da União sobre o referido bem (terra devoluta). Invoca a Súmula 340 do STF e pugna pela reforma integral da sentença.

Com contrarrazões (Evento 151 - CONTRAZ1), vieram os autos conclusos.

O MPF manifestou-se pelo desprovimento do recurso e da remessa oficial (Evento 4 - PARECER1).

É o relatório.

Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA
Relator

VOTO

O recurso deve ser conhecido, pois preenchidos os requisitos de admissibilidade.

Na questão de fundo, porém tenho que deva ser rejeitada a pretensão recursal.

Não se discute que a área usucapienda encontra-se inserida em faixa de fronteira, definida pelo artigo 20, §2º, da CRFB como "*a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres*", pois a prova pericial produzida na origem foi clara nesse sentido (Evento 79, LAUDPERI4), *in verbis*:

"(...)Um terreno rural com área superficial de 16.680m², ou seja, 1,6680, situado na localidade de Linha Sobradinho, município de Águas de Chapecó - SC. Referido imóvel está inserido na faixa de fronteira de 100 km"

Ocorre que, para o impedimento à usucapião de área imóvel inserida em faixa de fronteira, nos moldes delineados nos artigos 191, parágrafo único, da CRFB e 102 do Código Civil, a jurisprudência pátria exige a prova da imprescindibilidade do imóvel para a garantia da segurança nacional, uma vez que (a) a circunstância do imóvel objeto do litígio estar situado em área de fronteira não tem, por si só, o condão de torná-lo de domínio público; e (b) a ausência de transcrição no ofício imobiliário não conduz à presunção de que o imóvel se constitua em terra devoluta, cabendo ao Poder Público o encargo de provar a titularidade pública do bem.

Nesse sentido, reproduzo sínteses de julgados do Superior Tribunal de Justiça:

"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 535 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. INEXISTÊNCIA. USUCAPIÃO DE IMÓVEL EM FAIXA DE FRONTEIRA. POSSIBILIDADE. TERRA DEVOLUTA. PRESUNÇÃO. INEXISTÊNCIA. TITULARIDADE. ÔNUS DA PROVA. DIVERGÊNCIA NÃO DEMONSTRADA. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA.

1. Não há falar em negativa de prestação jurisdicional se o tribunal de origem motiva adequadamente sua decisão, solucionando a controvérsia com a aplicação do direito que entende cabível à hipótese, apenas não no sentido pretendido pela parte.

2. Esta Corte Superior possui entendimento de que a circunstância do imóvel objeto do litígio estar situado em área de fronteira não tem, por si só, o condão de torná-lo de domínio público. A ausência de transcrição no ofício imobiliário não conduz à presunção de que o imóvel se constitui em terra devoluta, cabendo ao Estado o encargo de provar a titularidade pública do bem. Precedentes.

3. A demonstração do dissídio jurisprudencial pressupõe a ocorrência de similitude fática entre o acórdão atacado e os paradigmas.

4. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 611.577/RS, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 20/11/2012, DJe 26/11/2012)

"AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. CIVIL E ADMINISTRATIVO. USUCAPIÃO. IMÓVEL LOCALIZADO NA FAIXA DE FRONTEIRA. PRESUNÇÃO DE TERRA DEVOLUTA. DESCABIMENTO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. (AgRg no REsp 747.198/SC, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, julgado em 04/10/2012, DJe 08/10/2012)"

Também a Terceira Turma deste Tribunal Regional Federal tem prestigiado o entendimento ora esposado, consoante ementas que colaciono:

"ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. USUCAPIÃO. FAIXA DE FRONTEIRA. TERRA DEVOLUTA. AUSÊNCIA DE REGISTRO. INEXISTÊNCIA DE PRESUNÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE AQUISITIVA. NECESSÁRIA A PROVA DA INDISPENSABILIDADE PARA A DEFESA DAS FRONTEIRAS. ÔNUS DA PROVA. PODER PÚBLICO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SUCUMBENCIAIS. FIXAÇÃO EQUITATIVA. 1. A circunstância do imóvel objeto do litígio estar situado em área de fronteira não tem, por si só, o condão de torná-lo de domínio público. 2. A ausência de transcrição no ofício imobiliário não conduz à presunção de que o imóvel se constitua em terra devoluta, cabendo ao Poder Público o encargo de provar a titularidade pública do bem. 3. Inexistindo prova da indispensabilidade do imóvel para a defesa da fronteira (a despeito da produção de prova pericial), não há que se falar em imprescritibilidade aquisitiva (ou vedação à usucapião). Inteligência dos artigos 20, II e §2º, e 191, parágrafo único, da CRFB. 4. Considerando o valor conferido à causa pela autora e o trabalho empreendido pelo procurador constituído, não se afigura razoável a condenação da Fazenda Pública ao pagamento de honorários advocatícios no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), motivo pelo qual, tendo por parâmetro as balizas constantes do artigo 20, §§ 3º e 4º, do diploma adjetivo civil (grau de zelo do profissional, lugar da prestação do serviço, natureza e importância da causa, trabalho realizado pelo advogado e tempo exigido para o seu serviço), prudente fixar-se a honorária em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). 5. Apelação e remessa oficial parcialmente providas. (TRF4, APELREEX 5000811-62.2011.404.7202, Terceira Turma, Relator p/ Acórdão Nicolau Konkel Júnior, juntado aos autos em 09/08/2013)

"APELAÇÃO CIVIL. AÇÃO DE USUCAPIÃO. AQUISIÇÃO ORIGINÁRIA DE PROPRIEDADE. IMPLEMENTAÇÃO DOS REQUISITOS LEGAIS. IMÓVEL EM FAIXA DE FRONTEIRA. TERRA DEVOLUTA. NÃO CARACTERIZAÇÃO. Improvimento da apelação e da remessa oficial. (TRF4, APELREEX 5000810-77.2011.404.7202, Terceira Turma, Relator p/ Acórdão Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, D.E. 16/05/2013)"

Na espécie, a União não se desincumbiu do ônus da prova relativo à indispensabilidade da área usucapienda para a defesa da fronteira.

Nem se diga, outrossim, que a tese defensiva carece de viabilidade fática (prova impossível), porquanto não se está em discussão, nestes autos, a existência ou não de transferência lícita da propriedade imóvel, mas, sim, a (in)dispensabilidade da área usucapienda para a defesa da fronteira. Essa prova, que é exclusiva da defesa, nos termos do artigo 333, II, do CPC, não foi produzida pela requerida.

A bem da verdade, a União limita-se a questionar a localização do imóvel e a (in)existência de registro no Cartório de Imóveis - circunstâncias insuficientes ao desacolhimento do pedido da parte autora, nos moldes pretendidos pelo ente político federal.

Dessa forma, tenho que deva ser mantida, quanto à pretensão recursal principal, a sentença impugnada, cujos fundamentos, em acréscimo, adoto como razão de decidir e agrego ao voto, *in verbis* (Evento 140, origem):

"b) Mérito

b.1) Alegação de Terra Devoluta como Fato Impeditivo Invocado em Contestação. Ônus da Prova. Ente Público. Alegação de Inserção do Imóvel na Faixa de Fronteira. Insuficiência. Precedentes.

No que interessa ao desate da lide, impõe-se inicialmente um exame do conceito de terras devolutas no direito administrativo brasileiro.

É necessário, para compreender o conceito objetivado, estabelecer-se uma distinção entre terras públicas (lato senso e estricto senso) e terras devolutas. Considerada isoladamente, a expressão terras públicas é gênero. É o que se pode chamar de terras públicas em sentido lato. Nesse conceito amplo, terras públicas pertencem ao poder público, vale dizer, são bens públicos determinados ou determináveis que integram o patrimônio público, incluindo-se aí as terras devolutas. Assim, as terras devolutas são espécie de terras públicas em sentido lato. A outra espécie são as terras públicas em sentido estricto. Tem-se, portanto, duas espécies de terras públicas em sentido largo: as terras devolutas e as terras públicas em sentido estricto. E terras públicas em sentido estricto são aqueles bens determinados que integram o patrimônio público como bem de uso especial ou patrimonial (Terras Devolutas nas Constituições Republicanas, Dirley da Cunha Jr., <http://www.jfse.gov.br/>).

A Lei Imperial n. 601/1850, no seu artigo 3.º, fornece o seguinte conceito de terras devolutas: as que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal (§ 1º); as que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Imperial ou Provincial, não incursas em penas de comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura (§ 2º); as que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei (§ 3º); as que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei (§ 4º). No seu artigo 8º, preceitua mencionada Lei: Os possuidores que deixarem de proceder à medição dos prazos marcados serão reputados caídos em comisso, e perderão por isso o direito que tenham a serem preenchidos das terras concedidas por seus títulos, ou por favor da presente lei, conservando-o somente para serem mantidos na posse do terreno que ocuparem com efetiva cultura, havendo-se por devoluto o que se achar inculto.

Mais recentemente, o **Decreto-Lei n.º 9.760/45** (art. 5.º) conceituou o que sejam terras devolutas. O conceito de terras devolutas, no seu significado jurídico, nem sempre coincide com o seu significado etimológico (terra devoluta). Muito embora no artigo 8º da Lei Imperial 601 a expressão "devoluto" tenha sido empregada no sentido devolvido. É que os possuidores de certa quantidade de terra (devoluta), seja por posse ou por outro título qualquer, que não realizassem a medição no prazo, só podiam ser mantidos na posse da área cultivada, enquanto o restante da área (terras incultas) era tido como devoluta, ou seja, retornava ao domínio do Estado. Apenas com relação aos possuidores ou sesmeiros caídos em comisso poder-se-ia falar em devoluto no sentido de devolvido. Mesmo assim, vale lembrar que mesmo as terras caídas em comisso, podiam ser revalidadas (parágrafo 3º do artigo 3º da Lei nº 601). Mas do artigo 3º da Lei nº 601 não se pode tirar a mesma conclusão, o mesmo significado de devolução. Do disposto neste artigo, conclui-se que há um conceito legal de terras devolutas por exclusão, quer dizer, afora as situações previstas nos parágrafos 1º e 4º, o restante é de ser considerado como terra devoluta. Por outro lado, o outro significado da expressão, ou seja, devoluto no sentido de vago, sem dono, desocupado, a rigor também não serve para qualificar o instituto (cf. Terras Devolutas nas Constituições Republicanas, Dirley da Cunha Júnior, <http://www.jfse.gov.br/>).

Nessa ordem de ideias, há, por exemplo, terras devolutas que não foram devolvidas ao Estado, mas que este adquiriu, numa época, pelo direito de conquista do descobridor, e que passaram a ser propriedade do Estado brasileiro, após sua independência e, noutra época, por compra a outros Estados, como aconteceu com as terras que hoje formam o Estado do Acre. Dessa forma, tendo em vista que para os textos legais são terras devolutas aquelas adquiridas pelo Estado brasileiro por sucessão à Coroa Portuguesa tendo em vista os fatos históricos do descobrimento e da independência, e por compra ou permuta a outros Estados, que não foram alienados, por qualquer forma admitida à época, aos particulares, ou que por estes não foram adquiridas por usucapião, assim como aquelas que, transmitidas aos particulares, retornaram ao patrimônio do Poder Público por terem caído em comisso ou falta de revalidação ou cultura, não se destinando a algum uso público, encontrando-se, atualmente, indeterminadas.

Verifica-se, assim, em conformidade com o conceito acima adotado, três espécies de terras devolutas: a) as que pertenceram à Coroa portuguesa pelo descobrimento; b) as que o Brasil adquiriu por compra ou permuta; c) as que, inicialmente pertencentes à Coroa portuguesa, foram alienadas e retornaram ao patrimônio público por terem caído em comisso e por falta de revalidação e falta de cultura (cf. Terras Devolutas nas Constituições Republicanas, Dirley da Cunha Júnior, <http://www.jfse.gov.br/>).

Excluídas dessas terras encontram-se aquelas destinadas a algum uso público, seja uso comum, seja uso especial, como fica evidente do disposto no parágrafo 1º do artigo 3º da Lei Imperial n. 601. O mesmo se dá com as terras particulares. Estas, inicialmente públicas, quando transmitidas aos particulares (na forma preconizada pela legislação da época), deixaram, ipso facto, de ser devolutas; contudo, retornavam ao patrimônio público as havidas por sesmarias ou outras concessões do Governo que caíssem em comisso, por falta de medição, confirmação e cultura, ou que, mesmo caídas em comisso, não fossem revalidadas (parágrafos 2º e 3º da Lei nº 601). Em síntese, pela Lei 601/1850, devoluta é toda a terra que, por qualquer título, não se acha destinada a nenhum uso público e não integra, por qualquer título, o patrimônio privado. Igualmente verifica-se, pelo conceito acima dado, como um dos seus aspectos fundamentais, o fato de as terras devolutas serem hoje indeterminadas. Todavia, nem sempre assim se deu, visto que, no início, toda terra existente em nosso território pertencia ao Estado.

Contudo, como consequência das sucessivas, confusas e desorganizadas alienações aos particulares, a situação territorial chegou a tal ponto que o Estado não tem condições de saber onde se encontram estas terras, nem a real dimensão delas. O certo é que, atualmente, só por meio da ação discriminatória tem o Estado condições de separar as terras devolutas das terras particulares e das terras públicas em sentido estrito. Só por meio dessa ação é que é possível precisar as terras devolutas, antes indeterminadas, deixando, conseqüentemente, de serem devolutas, para serem consideradas terras públicas em sentido lato (cf. Terras Devolutas nas Constituições Republicanas, Dirley da Cunha Júnior, <http://www.jfse.gov.br/obras%20mag/artigoterrasdevdirley.html>, pp. 7-8).

Por outro lado, a mesma Lei Imperial nº 601/1850 foi inequívoca e precisa em conceituar as terras devolutas localizadas em faixas de fronteira, pela combinação do seu artigo 1º, que a seguir será transcrito, com o seu artigo 3º, já transcrito:

*"Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. **Excetuam-se as terras situadas nos limites do Império com paízes estrangeiros em uma zona de 10 léguas, as quais poderão ser concedidas gratuitamente**".*

Em consequência, as terras que, conforme o referido artigo 3º, não estivessem aplicadas a nenhum uso público e não integrassem, por qualquer título, o patrimônio privado e, conforme o também referido artigo 1º, estivessem localizados no interior da faixa de 10 léguas (66 km) contadas divisa territorial do Brasil com país estrangeiro, eram bens de domínio da União, sem qualquer espécie de dúvida ou controvérsia.

A Constituição Federal de 1891 previu, em seu artigo 64, que, via de regra, as terras devolutas passaram ao domínio dos Estados-membros, excetuando-se aquelas consideradas indispensáveis para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais, que permaneceram com a União. A Constituição de 1891, assim, classificou as terras devolutas em federais e estaduais, pertencendo aos Estados-membros aquelas situadas em seus respectivos territórios e à União somente a porção de território indispensável à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais. Por aí se observa, mais notadamente pela previsão constitucional no que dizia respeito às terras indispensáveis para defesa das fronteiras, que continuaram a ser domínio da União as terras devolutas assim conceituadas pela combinação dos artigos 1º e 3º da Lei Imperial nº 601/1850. Em outras palavras: tais terras devolutas não passaram a ser de domínio dos Estados-membros, por conta da Constituição de 1891, donde todo e qualquer ato de disposição por eles praticado, envolvendo tais terras, importou necessariamente em alienação a non domino, viciando inexoravelmente a cadeia dominial pertinente.

A Constituição de 1934 reiterou a fixação da primeira constituição republicana, ao prever, em seus artigos 20, I, e 21, I, respectivamente, que

Artigo 20. São do domínio da União: I - os bens que a esta pertencem, nos termos das leis actualmente em vigor;

Artigo 21. São do domínio dos Estados: I - os bens da propriedade destes pela legislação actualmente em vigor, com as restrições do artigo antecedente.

Vale reforçar que ficaram mantidos, no sentido acima exposto mais de uma vez, os artigos 1º e 3º da Lei Imperial nº 601/1850.

A Constituição de 1946 observou expressamente a literalidade da Carta de 1891, estabelecendo, destarte, em seu artigo 34, II, o seguinte: "Artigo 34: Incluem-se entre os bens da União: II - a porção de terras devolutas indispensável à defesa das fronteiras, às fortificações, construções militares e estradas de ferro". Mais adiante, em seu artigo 180 e parágrafo 1º, estatuiu que:

Artigo 180. Nas zonas indispensáveis à defesa do país, não se permitirá, sem prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional: I - qualquer ato referente à concessão de terras, a abertura de vias de comunicação e a instalação de meios de transmissão.

Parágrafo 1º - A lei especificará as zonas indispensáveis à defesa nacional, regulará a sua utilização e assegurará, nas indústrias nela situadas, predominância de capitais e trabalhadores brasileiros.

Regulamentando os dispositivos constitucionais acima transcritos, sobreveio a **Lei n.º 2.597/1955**, estabelecendo, em seus artigos 1º e 2º, as seguintes normas jurídicas:

Artigo 1º - É vedada, nos termos do artigo 180 da Constituição, nas zonas indispensáveis à defesa do país, a prática de atos referentes à concessão de terras, à abertura de vias de comunicação, à instalação de meios de transmissão, à construção de pontes e estradas internacionais e ao estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à segurança da Nação sem o prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional.

Artigo 2º - É considerada zona indispensável à defesa do país a faixa interna de 150 (cento e cinquenta) quilômetros de largura, paralela à linha divisória do território nacional, cabendo à União sua demarcação.

Desse conjunto de normas jurídicas transcritas, observa-se que - salvo se a faixa de fronteira que for indispensável à defesa do país não for indispensável à defesa da própria fronteira, o que violaria o bom senso e a razoabilidade das coisas -, por conta da Constituição de 1946 e das normas ordinárias que regulamentaram as suas disposições, **ampliou-se a faixa de fronteira para 150 km** contados da divisa territorial do nosso país com países estrangeiros, estabelecendo-se, em consequência, que as terras devolutas lá situadas eram de domínio da União.

A Carta de 1967 atribuiu à União "a porção de terras devolutas indispensáveis à defesa nacional ou essenciais ao seu desenvolvimento econômico" (artigo 4º, I). Nessa mesma linha, a Emenda nº 1, de 1969, que também atribuiu à União "a porção de terras devolutas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais" (artigo 4º, I). Tais preceitos significaram que a União retomava a propriedade da porção de terras devolutas, ainda pertencentes aos Estados, na exata medida em que fossem elas indispensáveis às finalidades previstas na Constituição, com dispensa de prévia e justa indenização em dinheiro.

Finalmente, a vigente Constituição de 1988, mais técnica que as anteriores, estatui que "são bens da União: as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei" (artigo 20, II) e que "incluem-se entre os bens dos Estados: as terras devolutas não compreendidas entre as da União (artigo 26, IV)". Ainda no seu artigo 20, § 2º, estabelece que: "A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei". Ficou mantida, assim, a ampliação da faixa de fronteira, com a sua repercussão na propriedade da União sobre as terras devolutas lá localizadas, operada pela Constituição de 1946.

Postas tais observações, destaca-se que a corrente amplamente majoritária em jurisprudência firmou-se no sentido de que tanto a *i*) qualidade de devolutas das terras como a *ii*) sua indispensabilidade à defesa das fronteiras devem ser efetivamente comprovadas no caso concreto para que se demonstre que se trata mesmo de um bem da União Federal.

Se o imóvel que se pretende usucapir é cercado por outros bens particulares, presume-se que não é relevante à defesa das fronteiras, sendo que o simples fato de não haver uma cadeia dominial particular anterior ao teórico enquadramento da terra no conceito de terra devoluta ou ao registro imobiliário respectivo não é suficiente para que se caracterize o imóvel como devoluto. Nesse sentido, cito os seguintes julgados:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AÇÃO DE USUCAPIÃO. FAIXA DE FRONTEIRA. TERRAS DEVOLUTAS. PROVA. 1. A ausência de transcrição no Ofício Imobiliário não induz à presunção de que o imóvel se inclui no rol das terras devolutas, assim como o fato de estar localizado em faixa de fronteira, por si só, não o caracteriza como terra devoluta, devendo a União provar essa alegação. 2. Apelação e remessa oficial improvidas. (TRF4, APELREEX 2007.72.02.006322-3, Terceira Turma, Relator Fernando Quadros da Silva, D.E. 21/06/2011)

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL - USUCAPIÃO - FRONTEIRA - TERRAS DEVOLUTAS - CONFIGURAÇÃO - REEXAME DE PROVAS - IMPOSSIBILIDADE. 1 - (...)

2 - De outro lado, ainda que assim não fosse, há que se ressaltar, também na esteira do entendimento firmando neste Sodalício que a simples circunstância da área objeto de litígio estar localizada na faixa de fronteira, por si só, não a torna devoluta, nem autoriza inclusão entre os bens de domínio da União (CC 175, Rel. Ministro ATHOS CARNEIRO, DJ de 28/08/89).

(STJ, 4ª Turma, REsp nº 546742, Relator Ministro Jorge Scartezzini, DJ 17/12/2004, p. 559).

CIVIL. USUCAPIÃO. ALEGAÇÃO, PELO ESTADO, DE QUE O IMÓVEL CONSTITUI TERRA DEVOLUTA. A ausência de transcrição no Ofício Imobiliário não induz a presunção de que o imóvel se inclui no rol das terras devolutas; o Estado deve provar essa alegação. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial não conhecido.

(STJ, 3ª Turma, REsp 113255, Relator Ministro Ari Pargendler, DJ 08/05/2000, p. 89).

Cumpra registrar que o cerne da questão consiste em analisar a imprescindibilidade das terras pretendidas para a defesa das fronteiras, das construções militares, das vias federais, segundo o que dispõe o art. 20, inciso II, da Constituição Federal: "São bens da União [...] as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei." Pacificou-se a jurisprudência no sentido de entender que o art. 20, § 2.º, da Constituição Federal não gera presunção absoluta de que as terras situadas em faixa de fronteira, tão somente em razão desta localização, devem ser consideradas bens públicos federais devolutos, conforme precedentes acima citados.

Neste contexto, cabe ao julgador analisar se o que se pretende é usucapir extensa ou pequena área rural em faixa de fronteira, afastada ou não de centros urbanos, rodeada ou não por outras propriedades particulares, próxima ou não de órgãos federais, em especial militares, dentre outros aspectos, para, conjugando a interpretação literal do dispositivo à realidade fática, extrair a norma regente do fato a ser julgado.

Neste sentido, vale salientar as seguintes normas, não com o objetivo de aplicar concretamente os institutos nelas regulados, mas com o propósito de demonstrar o desinteresse federal concreto sobre as áreas ora em discussão, cuja posse e/ou domínio busca-se há décadas assentar em nome de trabalhadores rurais produtivos:

Lei n. 6.969/1981:

Art. 1º - Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, possuir como sua, por 5 (cinco) anos ininterruptos, sem oposição, área rural contínua, não excedente de 25 (vinte e cinco) hectares, e a houver tornado produtiva com seu trabalho e nela tiver sua morada, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de justo título e boa-fé, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para transcrição no Registro de Imóveis.

Parágrafo único. Prevalecerá a área do módulo rural aplicável à espécie, na forma da legislação específica, se aquele for superior a 25 (vinte e cinco) hectares.

Art. 2º - A usucapião especial, a que se refere esta Lei, abrange as terras particulares e as terras devolutas, em geral, sem prejuízo de outros direitos conferidos ao posseiro, pelo Estatuto da Terra ou pelas leis que dispõem sobre processo discriminatório de terras devolutas.

Lei n. 4.504/1964:

Art. 97. Quanto aos legítimos possuidores de terras devolutas federais, observar-se-á o seguinte:

I - o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária promoverá a discriminação das áreas ocupadas por posseiros, para a progressiva regularização de suas condições de uso e posse da terra, providenciando, nos casos e condições previstos nesta Lei, a emissão dos títulos de domínio; [...]

Art. 98. Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, tornando-o produtivo por seu trabalho, e tendo nele sua morada, trecho de terra com área caracterizada como suficiente para, por seu cultivo direto pelo lavrador e sua família, garantir-lhes a subsistência, o progresso social e econômico, nas dimensões fixadas por esta Lei, para o módulo de propriedade, adquirir-lhe-á o domínio, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.

Art. 99. A transferência do domínio ao posseiro de terras devolutas federais efetivar-se-á no competente processo administrativo de legitimação de posse, cujos atos e termos obedecerão às normas do Regulamento da presente Lei.

Art. 100. O título de domínio expedido pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária será, dentro do prazo que o Regulamento estabelecer, transcrito no competente Registro Geral de Imóveis. [...]

Art. 102. Os direitos dos legítimos possuidores de terras devolutas federais estão condicionados ao implemento dos requisitos absolutamente indispensáveis da cultura efetiva e da morada habitual.

Quanto à legitimação da posse, veja-se o Decreto-Lei n. 9.760/1946 (arts. 164, 170 e 175).

Não se pode ignorar que, dentro da faixa de 150 quilômetros, se encontram cidades inteiras, com famílias e até mesmo órgãos públicos estaduais e municipais, que adquiriram terrenos que

possuem há quase um século, sem que a União lhes tenha impugnado a posse desde então, o que somente vem a ocorrer quando se pretende regularizar, em ações de usucapião, a posse de terrenos.

No começo do século XX, famílias inteiras foram estimuladas pelos entes públicos a se transferirem para o interior do país, com a garantia de que receberiam títulos de propriedade das áreas. Exigir do colono que, à época, soubesse que o Estado de Santa Catarina não podia - segundo alega a União - outorgar títulos, significa reconhecer que famílias inteiras foram vítimas de estelionato, tendo sido enganadas pelo poder público, que somente cem anos após vem questionar a legitimidade do domínio. A União alega que as áreas são imprescindíveis à defesa das fronteiras - e por isso devolutas -, mas imprescindível à defesa das fronteiras foi, nos últimos cem anos, a presença destas famílias inteiras na região interiorana do país. Foi exatamente a União que se beneficiou deste deslocamento de colonos. Deve ser aplicado, portanto, o entendimento jurisprudencial de que a alegação de que o imóvel está localizado na faixa de fronteira, por si só, não serve para impedir a usucapião da área, como imperativo de justiça.

b.2) Análise do Caso Concreto

Trata-se de imóvel com extensão de 16.680m², rodeado por outras propriedades rurais, não havendo notícia de qualquer órgão público federal próximo, muito menos de natureza militar, imóvel este situado na faixa entre 100 e 150 quilômetros, na qual cidades inteiras existem há décadas, havendo inúmeros outros Municípios compreendidos entre a região em debate e a fronteira com o país vizinho.

Não se trata de pretensão de usucapir extensa área rural não titulada e situada na faixa de fronteira, já que a área mede cerca de 1,66 hectares e nela está situada a Capela e o Salão Comunitário da comunidade a Linha Sobradinho, pertencente ao Município de Águas de Chapecó/SC

Depreende-se do laudo pericial que o imóvel está suficientemente descrito, visto que o mapa e memorial descritivo foram elaborados consoante levantamento georreferenciado, atendendo, destarte, às exigências contidas na Lei 10.267/2001, do Decreto Regulamentador nº4.449/2002 e de Normais Técnicas, perfazendo uma área com 16.680 m², ou seja, **1,6680 ha**, situado na localidade de Linha Sobradinho, município de Águas de Chapecó - SC. (evento 79 - LAUDPERI4, página 3).

Colhe-se, ainda, da elucidativa prova técnica, quanto à pesquisa dominial da área sob lume (evento 79 - LAUDPERI4, página 2):

A pesquisa dominial revela que as áreas registradas em nome dos confrontantes e proprietários próximos se originam de 2(dois) Títulos Definitivos outorgados pelo Instituto de Reforma Agrária do Estado de Santa Catarina- IRASC, respectivamente, em **10/03/1964** e **24/09/1964**, com áreas de **29,8188 ha** e **12,5356 ha** sendo que o ato estatal deu origem as Transcrições **48.952** e **50.171**, respectivamente. As áreas que inicialmente foram destinadas a Francisco Barella e Ardélio Francisco Luzzi, atualmente encontram-se desmembradas em nome dos confrontantes acima referidos e em nome de vizinhos próximos, que por sua vez confrontam com os confrontantes do imóvel usucapiendo. Para melhor exemplificar sobre a destinação da área inserida na Transcrição **48.952**, com **29,8188 ha**, verificasse que a mesma foi transferida para as atuais Matrículas: **R.1/2.378**, em nome de Odacir Barella, com área de **9,9396 ha**; **Av. 2/2.379** e **R.1/2.379**, em nome da Prefeitura Municipal de Águas de Chapecó (**0,8992 ha**) e Joacir Barella (**9,0403ha**)= **9,9396 ha** (confrontantes); e, **R. 1/2.380**, em nome de Moacir Barella, com igual área de **9,9396 ha**, as quais perfazem a área titulada de **29,8188 ha**. Por outro lado, constata-se que a área com **6,8510 ha** em nome do confrontante Marcos Luiz Barella, inserida na Matrícula **R.3/2.385**, é proveniente da titulação feita pelo IRASC, constante da Transcrição nº **50.171**. **Dessa forma, pode-se concluir que as áreas tanto em nome de confrontantes quanto em nome de vizinhos próximos, estão todas ocupadas, até porque se tratam de pequenas propriedades e, que a área de posse da autora, com ínfima dimensão, possivelmente, se trata de uma sobra de área, sendo que sua ocupação se resume a uma pequena igreja, salão comunitário e outras dependências que abrangem a área comunitária da localidade de Linha Sobradinho** (...). (grifo no original)

Se o imóvel não está inserido em área maior, aplica-se o entendimento de que a inexistência de registro em Cartório, por si só, não caracteriza como federal a área não titulada. Se está compreendido, aplica-se o entendimento que segue.

Mesmo que houvesse nulidade da cadeia dominial a impedir, em princípio, o registro da propriedade particular, isto não serviria por si só ao acolhimento da tese da União. Com efeito, outros fatores haveriam de ser ponderados - como a boa-fé do particular, o tempo transcorrido sem qualquer oposição direta da União, a construção de cidades inteiras nas áreas em questão -, como entendeu o STF ao julgar a ACO n. 79/MT. Na oportunidade, a Suprema Corte, embora reconhecendo a nulidade originária da cadeia dominial - indevida outorga de títulos pelo Estado membro, em relação a áreas federais -, optou por manter a validade dos títulos de propriedade, julgando improcedente a pretensão anulatória movida pela União. O julgamento foi noticiado no Informativo n. 658 da Suprema Corte, a seguir transcrito em suas passagens mais relevantes:

Concessão de terras públicas e segurança jurídica - 1

Ante a peculiaridade do caso, o Plenário, por maioria, julgou improcedente pedido formulado em ação cível originária, proposta pela União, em 1959, na qual se pretendia a declaração de nulidade de contratos em que o antigo Estado do Mato Grosso outorgara a diversas empresas colonizadoras a concessão de terras públicas com área superior ao limite previsto na Constituição de 1946 ("Art 156 ... § 2º - Sem prévia autorização do Senado Federal, não se fará qualquer alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares"). Prevaleceu o voto do Min. Cezar Peluso, relator, que, ao sopesar os valores envolvidos no feito, declarou a subsistência e a validade dos contratos em comento perante a norma constitucional invocada. Consignou que não se estaria a manifestar essa validade perante outros vícios, como o eventual alcance de terras indígenas, latifúndios improdutivos. Nesse particular, expressou que, para ambas as hipóteses, a União possuiria instrumentos adequados sequer aventados neste processo. Ao apontar a existência de pelo menos três ações cíveis, nesta Corte, que diriam com o tema, sublinhou que o presente desfecho em nada interferiria na apreciação daquelas. Fixou, ainda, que cada parte arcaisse com os honorários dos respectivos patronos. ACO 79/MT, rel. Min. Cezar Peluso, 15.3.2012. (ACO-79)

Concessão de terras públicas e segurança jurídica - 2

Inicialmente, discorreu que a regra da limitação de áreas, para efeito de alienação e concessão de terras públicas, vigoraria desde a Constituição de 1934 ("Art 130 - Nenhuma concessão de terras de superfície, superior a dez mil hectares poderá ser feita sem que, para cada caso, preceda autorização do Senado Federal"). A de 1937, no art. 155, conservara esse limite, bem assim a de 1946, no § 2º do art. 156. A limitação em si fora mantida nos estatutos ulteriores, porém a área de terra que poderia ser alienada ou concedida, sem prévia autorização do Senado, fora reduzida para até três mil hectares na Constituição de 1967 (art. 164, parágrafo único) e, na CF/88, para dois mil e quinhentos (art. 49, XVII), quando o controle político passara do Senado para o Congresso Nacional. Em seguida, assentou que as provas documentais bastariam para firmar a convicção de que se teria vulnerado o disposto no art. 156, § 2º. Extraiu dos autos que, sem autorização do Senado: a) terras com áreas superiores ao limite imposto pela Constituição foram concedidas a alguns particulares; e b) contratos de colonização de áreas de duzentos mil hectares foram celebrados com o ente federativo e por intermédio destes cada empresa ficava "autorizada pelo Estado a promover a colonização, mediante povoamento das terras e venda de lotes a colonos", e, ao menos em um deles, até ceder "os lotes aos seus colonos". Em contrapartida, as colonizadoras deveriam prover infraestrutura básica nas terras. Também havia a previsão de o Estado do Mato Grosso receber certa parcela do preço, segundo tabela da data da celebração do contrato de venda ou de promessa de compra e venda para colonos, a título de compensação pela concessão dominial de suas terras devolutas. Advertiu que essas obrigações assumidas pelas empresas não se confundiriam com a contraprestação específica e própria do negócio jurídico de compra e venda. Evidenciou que, sob a denominação de contratos de colonização, o Estado-membro avençara com as empresas contratos administrativos de concessão de domínio, os quais reclamariam observância do preceito constitucional. Salientou que, diversamente de outras espécies da mesma classe das chamadas concessões administrativas - a exemplo das

concessões de uso e de direito real de uso - a de domínio seria forma de alienação de terras públicas com origem nas concessões de sesmarias da Coroa, hoje somente utilizada nas concessões de terras devolutas da União, dos Estados e dos Municípios (CF/88, art. 188, § 1º). Mencionou que, da leitura das cláusulas contratuais, patentearam-se duas coisas: a) as terras objeto das concessões caracterizar-se-iam como devolutas, porque todos os contratos de colonização teriam sido precedidos de decretos estaduais de reserva de terras devolutas, os quais lhes serviriam de fundamento; e b) as companhias obrigaram-se-iam, como contraprestação, a realizar, nas áreas concedidas, diversos serviços de utilidade pública que à unidade federativa, sozinha, não seria possível empreender. Enfatizou que a Constituição compreenderia as terras devolutas nas terras públicas aludidas. Observou que, embora louvável a iniciativa de povoar suas terras, o erro teria sido conceder a particulares, sem prévio consentimento do Senado, o domínio de áreas superiores a dez mil hectares. Certificou que não constaria dos autos alegação nem **prova** de autorização do Senado para as concessões, donde configurada manifesta e incontroversa violação ao mandamento contido na norma especificada. ACO 79/MT, rel. Min. Cezar Peluso, 15.3.2012. (ACO-79)

Concessão de terras públicas e segurança jurídica - 3

Ato contínuo, ressaltou serem extremamente consideráveis os seguintes aspectos fáticos: a) os contratos em questão foram pactuados há 59 anos; b) a cadeia dominial a partir daí perder-se-ia no tempo, abrangendo extensa área que equivaleria, aproximadamente, a 40.000 km² (corresponderia ao dobro da área do Estado de Sergipe); c) as concessões de domínio foram realizadas por ente federativo, o que, presumir-se-ia, haver despertado nos adquirentes fundada convicção da legalidade dos negócios. Aduziu que, assim como no direito estrangeiro, o ordenamento brasileiro reverenciaria os princípios ou subprincípios conexos da segurança jurídica e da proteção da confiança, sob a compreensão de que nem sempre se assentariam, exclusivamente, na legalidade. Isto significaria que situações de fato, ao perdurar significativamente no tempo - sobretudo se oriundas de atos administrativos, que guardariam presunção e aparência de legitimidade -, deveriam ser estimadas com cautela quanto à regularidade jurídica, até porque, enquanto a segurança seria fundamento quase axiomático, perceptível do ângulo geral e abstrato, a confiança, que diz com a subjetividade, apenas seria passível de avaliação perante a concretude das circunstâncias. Certificou que a fonte do princípio da proteção da confiança estaria na boa-fé do particular, como norma de conduta e, em consequência, na ratio da coibição do venire contra factum proprium, o que acarretaria a vinculação jurídica da Administração Pública às suas próprias práticas e ações. O Estado de Direito seria sobremodo Estado de confiança. Explicou que a boa-fé e a confiança dariam novo alcance e significado ao princípio tradicional da segurança jurídica - em contexto que, faz muito, abrangeria, em especial, as posturas e os atos administrativos, como advertiria a doutrina - destacando a importância decisiva da ponderação dos valores da legalidade e da segurança, como critério epistemológico e hermenêutico destinado a realizar, historicamente, a ideia suprema da justiça. Versou sobre o princípio da segurança jurídica e, inclusive, reportou-se a normas textuais de leis que dispunham vários aspectos de convalidação de atos praticados pela Administração Pública. ACO 79/MT, rel. Min. Cezar Peluso, 15.3.2012. (ACO-79)

Concessão de terras públicas e segurança jurídica - 4

Ao tecer comentários sobre a convalidação de atos administrativos, acenou que esta, consoante a doutrina, não conflitaria com o princípio da legalidade. Ressurtiu que, na hipótese de a decretação de nulidade ser feita tardiamente - quando da inércia da administração teriam sido constituídas situações de fato revestidas de forte aparência de legalidade, a ponto de fazer gerar a convicção de sua legitimidade - seria deveras absurdo que, a pretexto da eminência do Estado, se concedesse às autoridades um poder-dever indefinido de autotutela. Além disso, citou precedentes em que o STF reafirmaria a supremacia jurídico-constitucional dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima sobre a legalidade estrita, diante de prolongadas situações factuais geradas pelo comportamento da Administração Pública. Noticiou que alguns juristas distinguiriam, na matéria, entre convalidação e estabilização de atos administrativos, por entenderem que só poderiam ser convalidados os atos que admitissem repetição sem vício. Dessa feita, os atos inválidos, insuscetíveis de aperfeiçoamento no presente, seriam, para efeito de regularização, tão-só estabilizados ou

consolidados. Elucidou que, a despeito de uma ou outra nomenclatura, esta Corte viria decidindo que, por vezes, o princípio da possibilidade ou da necessidade de anulamento seria substituído pelo da impossibilidade, em homenagem à segurança jurídica, à boa-fé e à confiança legítima. Avaliou ser esta a resposta jurídica que conviria à espécie. Expressou não ver como nem onde pronunciar - meio século depois, a nulidade das concessões de domínio feitas pela indicada unidade da Federação a pessoas jurídicas, empresas de colonização, e físicas, colonos - sem grave ofensa aos princípios constitucionais e transtornos a relações de vida extremamente importantes. Expôs que cidades formaram-se nessas áreas concedidas, com milhares de famílias; comércio e lavoura expandiram-se significativamente; acessões e benfeitorias públicas e privadas foram erguidas; o Estado dera origem a outro, em 1979, seccionando sua área; múltiplas transmissões de domínio sucederam-se, sob convicção de regularidade. ACO 79/MT, rel. Min. Cezar Peluso, 15.3.2012. (ACO-79)

Concessão de terras públicas e segurança jurídica - 5

Além disso, estimou ser inegável que as concessões teriam cumprido seus propósitos político-sociais, sem que se pudesse pensar em desvio de finalidade, porquanto a colonização fora implantada no âmbito do programa governamental de Vargas, a denominada "Marcha para o Oeste". O Brasil central era, ao tempo, composto de grandes vazios por ocupar e desbravar, e União e Estados-membros não detinham condições materiais de, sozinhos, realizar essa tarefa. Inferiu que os colonos, destinatários últimos dos lotes, confiaram no Poder Público, duplamente: no Governo Federal, que empreendia a política de ocupação territorial sob o modelo das concessões de domínio, intermediadas e, em boa parte, financiadas por empresas colonizadoras; e no então Estado do Mato Grosso, que era o concedente. Acentuou que, nas décadas de 60 e 70, ações governamentais, sob igual ânimo e propósito, foram aviadas no centro-oeste e no norte do Brasil. Por fim, nada fazia supor, objetivamente, que os títulos de propriedade concedidos não valessem. Atentou que efeitos indesejáveis de colonizações ocorreriam não apenas naquele ente político. ACO 79/MT, rel. Min. Cezar Peluso, 15.3.2012. (ACO-79)

Concessão de terras públicas e segurança jurídica - 6

Com o registro de que esta decisão não refletiria em ação sob sua relatoria, a Min. Rosa Weber acompanhou o Presidente. O Min. Luiz Fux lembrou que haveria norma in procedendo do art. 462 do CPC a determinar que o juiz, ao decidir, levasse em conta o estado de fato da lide. Destacou ser a situação absolutamente irreversível e frisou ser esta uma ação de cognição submetida ao STF. Explicitou que o exame do relator, em prol da estabilidade social, influiria, também, na dignidade humana daqueles povoados que já estariam ali há mais de sessenta anos. Pela circunstância excepcionalíssima da causa, o Min. Dias Toffoli seguiu o relator, considerando ser o objeto da proposição inicial única e exclusivamente o descumprimento do § 2º do art. 156 da CF/46. Adotou, ainda, as razões apresentadas pela União, que aduzia: a) não haver discussão a respeito de seu domínio sobre parcela das terras objeto dos contratos combatidos; b) não constituir fundamento desta ação grave esbulho ocorrido em terra indígena; c) diferir o pedido veiculado nestes autos daqueles das demais ações cíveis; d) inexistir relação de prejudicialidade entre os feitos; e) não resultar - eventual julgamento de improcedência, baseado exclusivamente na regularidade dos contratos como causa de pedir - na certificação de titularidade da unidade federativa sobre a vasta área do Xingu; f) não afetar o desfecho da demanda o julgamento de ações em curso nesta Corte, bem como qualquer outra concernente a terras indígenas, ou área ambiental, no Estado do Mato Grosso. Agregou a isso manifestação de não servir a situação de paradigma ou de precedente para nenhum evento, atestando que as concessões realizar-se-iam em afronta ao preceito indicado. Discorreu a respeito do princípio da segurança jurídica, do longo decurso e das razões de equidade, estas em virtude de resultado havido em outra ação cível originária em que a União e o Estado do Mato Grosso discutiam a titularidade de terras. Aventou possibilidade de se suspender a tramitação dos autos para que o Congresso Nacional viesse a placitar a não autorização ocorrida e a ratificar os atos praticados. A Min. Cármen Lúcia, ao salientar a restrição das áreas indígenas e da consequência para o julgamento da ação relatada pela Min. Rosa Weber, subscreveu às inteiras o voto condutor. ACO 79/MT, rel. Min. Cezar Peluso, 15.3.2012. (ACO-79)

Concessão de terras públicas e segurança jurídica - 7

Vencidos os Ministros Ricardo Lewandowski, Ayres Britto e Marco Aurélio, que acolhiam o pedido. O primeiro reputava haver vício de origem absolutamente insanável. Considerava a extensão da área e a ausência de dados fáticos, para melhor avaliar a espécie. Ponderava que a União e os Estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul saberiam definir os casos concretos. O segundo aduzia que a causa estaria envolta em ambiência de nebulosidade quanto: a) aos reais beneficiários das terras públicas, se verdadeiros colonos, se empresas, se ONGs; e b) à natureza jurídica dos atos formalmente celebrados. O último abordava a possibilidade de se repetir hodiernamente a situação jurídica, visto que essa regra da Constituição de 1946 teria sido reproduzida em textos constitucionais subsequentes. Inferia que decidir pela improcedência do pleito, ante a passagem do tempo, seria dar ao fato consumado envergadura a sobrepor-se, inclusive, à Constituição. Salientava que a ilegalidade originaria, à época, a instauração de comissão parlamentar de inquérito. Consignava que fato consumado, para merecer agasalho, haveria de estar em harmonia com a Lei Maior. Rememorava que, em vista da importância da matéria, na Carta de 1988 ter-se-ia passado a exigir a autorização do Congresso Nacional e diminuído o número de hectares. Observava tratar-se de concessão inicial que seria serviço público. Discernia que o ente político transferira domínio de áreas de forma muito extravagante, haja vista que abarcarcaria terras indígenas. Vislumbrava que negar a procedência do vício estimularia o desrespeito à ordem jurídica constitucional. Sublinhou que desdobramentos no campo social ficariam na esfera de uma política a ser implementada pelo Estado. ACO 79/MT, rel. Min. Cezar Peluso, 15.3.2012. (ACO-79)

Prossigo analisando o caso concreto.

b.3) Requisitos da Declaração Aquisitiva da Propriedade. usucapião Extraordinária. Consumação.

A usucapião (prescrição aquisitiva), modo originário de aquisição da propriedade de bens imóveis, na vigência do Código Civil de 1916 estava regulada em seus artigos 550 e seguintes, que possuíam a seguinte redação:

Art.550 - Aquele que, por 20 (vinte) anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de justo título e boa-fé que, em tal caso, se presume, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual lhe servirá de título para transcrição no Registro de Imóveis.

Art. 551 - Adquire também o domínio aquele que, por 10 (dez) anos entre presentes, ou 15 (quinze) entre ausentes, o possuir como seu, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé.

Parágrafo único. Reputam-se presentes os moradores do mesmo município e ausentes os que habitam município diverso.

O Código Civil de 2002 regulou a usucapião em seu art. 1.238:

Art. 1.238 - Aquele que, por 15 (quinze) anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquirir-lhe-á a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a 10 (dez) anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

Considerando que o direito pleiteado nestes autos teve sua aquisição iniciada sob as regras do Código Civil de 1916, prolongando-se na vigência no código civil de 2002, é caso de aplicação das regras de direito intertemporal previstas na legislação de regência. O art. 2.028 do CC de 2002 dispõe o seguinte:

Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data da sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada.

Sendo certo que a usucapião extraordinária, a partir da vigência do CC/2002, teve os prazos reduzidos (de 20 para 15 anos), e considerando que os autores objetivam comprovar posse há mais de 20 anos, conclui-se que, na data da entrada em vigor no novo código (11 de janeiro de 2003), já havia decorrido mais da metade do prazo estabelecido na lei revogada, motivo pelo

qual, em observância ao disposto no art. 2.028 do CC/2002, impõe-se seja aplicada, no caso, a legislação pretérita reguladora da usucapião (Código Civil de 1916).

Esclareço que, como a posse alegada, segundo consta da inicial, é de mais de 20 anos, verifica-se que, quando do ajuizamento da presente ação, em 30/08/2010 (evento 20 - OUT2, página 1), já havia transcorrido mais da metade, prevalecendo, assim, o prazo estabelecido no Código Civil/16, que era de 20 (vinte) anos.

Cumpre mencionar que para a configuração de quaisquer das modalidades de usucapião dois requisitos básicos, considerados formais, são exigidos, quais sejam, a posse e o tempo. Quanto à posse, doutrina e jurisprudência dominantes já frisaram não ser qualquer uma suficiente para ocasionar a aquisição; posse ad usucapionem há de ser mansa, pacífica, contínua e exercida publicamente com animus domini (intenção de dono). Mansa e pacífica é a posse exercida sem oposição, ou seja, aparentemente é o possuidor o proprietário do bem, pois sua posse não é inquinada de dúvidas ou indagações. Já a continuidade é verificada naquela posse exercida sem intervalos. Não quer isso significar que, no prazo necessário, o bem seja sempre possuído pela mesma pessoa. Em outras palavras, a lei admite que o possuidor acresça à sua posse a do seu antecessor de boa-fé - é a chamada accessio possessionis.

A prova testemunhal colhida em juízo foi uníssona em demonstrar que a autora, **há mais de 60 anos**, mantém posse mansa e pacífica sobre o imóvel usucapiendo (evento 115). Confirma-se, a título elucidativo, o depoimento de Aldino João Luzzi (VÍDEO2):

(...)

Juíza Federal Substituta: O Sr. mora lá na Linha Sobradinho há bastante tempo já?

Testemunha: 62 anos.

Juíza Federal Substituta: e esta capela que existe lá na Linha Sobradinho, desde que o Sr. vive lá ela existe ou foi construída depois?

Testemunha: tinha uma pequena, depois fizeram outra no mesmo lugar.

(...)

Juíza Federal Substituta: e como é que é o terreno lá, o Sr. sabe dos vizinhos, onde que termina o terreno da Igreja?

Testemunha: sei, sei, têm os marcos fincados.

(...)

Frisa-se que, em termos gerais, as demais testemunhas repisaram as informações prestadas pelo Sr. Aldino João Luzzi, de modo que é desnecessária a transcrever de todos os depoimentos.

A partir do teor dos depoimentos também é possível concluir que os confrontantes respeitam as divisas do imóvel e reconhecem a autora como proprietário da área em questão, estando caracterizado, diante disso, o animus domini.

Vale salientar, por oportuno, que, devido à inexistência de registro de domínio e de oposição de terceiros (com exceção da União) em relação à posse mantida pelos autores sobre o imóvel, o reconhecimento do presente usucapião ganha relevância social como forma de regularizar os apossamentos fundiários da região.

Estando devidamente comprovado que a parte autora, há mais de 20 anos, exerce posse mansa, pacífica e com animus domini sobre imóvel, não havendo prova de que tenha havido qualquer oposição ou interrupção, é de se declarar a aquisição do domínio, dada a caracterização da prescrição aquisitiva na modalidade de usucapião extraordinária."

Ante o exposto, voto no sentido de negar provimento à apelação e à remessa oficial.

Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA
Relator

Documento eletrônico assinado por **Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA, Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **8000727v2** e, se solicitado, do código CRC **81F82E76**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): FERNANDO QUADROS DA SILVA:53012780963

Nº de Série do Certificado: 581DE44528A71A2D

Data e Hora: 17/12/2015 14:49:14

EXTRATO DE ATA DA SESSÃO DE 16/12/2015
APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 5002979-66.2013.4.04.7202/SC
ORIGEM: SC 50029796620134047202

RELATOR : Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA

PRESIDENTE : Marga Inge Barth Tessler

PROCURADOR : Dr Claudio Dutra Fontella

APELANTE : UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

APELADO : MITRA DIOCESANA DE CHAPECO

ADVOGADO : SANDRA DOS SANTOS GONÇALVES

: ALTINO JOSUÉ GONÇALVES

MPF : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Certifico que este processo foi incluído na Pauta do dia 16/12/2015, na seqüência 528, disponibilizada no DE de 03/12/2015, da qual foi intimado(a) UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e as demais PROCURADORIAS FEDERAIS.

Certifico que o(a) 3ª TURMA, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A TURMA, POR UNANIMIDADE, DECIDIU NEGAR PROVIMENTO À APELAÇÃO E À REMESSA OFICIAL.

RELATOR ACÓRDÃO : Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA

VOTANTE(S) : Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA

: Des. Federal MARGA INGE BARTH TESSLER

: Des. Federal RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA

José Oli Ferraz Oliveira
Secretário de Turma

Documento eletrônico assinado por **José Oli Ferraz Oliveira, Secretário de Turma**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **8054417v1** e, se solicitado, do código CRC **EE881427**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): José Oli Ferraz Oliveira

Data e Hora: 16/12/2015 19:25
