BENS PÚBLICOS — FAIXA DE FRONTEIRAS — TERRAS DEVOLUTAS — COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DOS ESTADOS

— Interpretação do art. 34 n.º II da Constituição.

— Idem da Lei n.º 2.597, de 1957.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Fundação Paranaense de Colonização e Imigração *versus* Cia. Paranaense de Colonização Espéria Sociedade Anônima
Recurso extraordinário n.º 52.331 — Relator: Sr. Ministro Evandro Lins e Silva

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos acima identificados, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, receber, em parte, os segundos embargos e julgar prejudicados os primeiros.

Brasília, 30 de março de 1964. — *A. M. Ribeiro da Costa*, Presidente. — *Evandro Lins e Silva*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Evandro Lins — O acórdão embargado definiu a lide nestes têrmos:

"O Sr. Ministro Hermes Lima — Em 26-8-19, o Estado do Paraná, ora recorrido, concedeu a José Petri, Hans Meyer, Antônio Bittencourt Azambuja e Alberto Meyer, uma área de terras devolutas na margem esquerda do Rio Paraná, para que os concessionários a colonizassem de acôrdo com o Decreto-Lei estadual nº 642, de 14-4-1916.

"Os direitos resultantes da concessão foram transferidos sucessivamente a Petry Meyer, Azambuja & Cia., Meyer, Annes & Cia. Ltda., André Zilio, Cia. Industrial, Agrícola e Pastorial do Oeste de São Paulo.

Contrato de concessão e posterior cessão de direito foram transcritos no Registro de Imóvel e a recorrente exercia normalmente os seus direitos quando, em 17-7-1934, foi baixado o Decreto Estadual nº 1.678, declarando caduca a concessão, por inadimplemento das obrigações contratuais e determinando a reversão ao patrimônio do Estado de tôda a área abrangida pelo título de domínio nº 130. Mas, sòmente em 30-11-51, aforou o Estado a ação anulatória do registro, depois de haver transferido à Fundação Paranaense de Imigração e Colonização, os direitos que alegava de domínio e posse sôbre a área.

Na contestação a recorrente argüiu a ilegitimidade *ad causam* do Estado pelo duplo fundamento de já haver êle cedido seu direito sôbre a gleba à Fundação e, sobretudo, pelo fato de serem as terras de propriedade da União Federal, pois estão situadas na faixa de 66 km ao longo da fronteira com o Paraguai.

O Dr. Juiz julgou procedente a ação, confirmada pelo acórdão recorrido, cuja ementa é a seguinte:

Terras de fronteira. Faixa reservada à União. Compete à União, aos Estados e aos Municípios a ação discriminatória, para deslinde de terras de seu domínio, inclusive das terras situadas nas zonas indispensáveis à defesa do País, a que aludem os artigos 34, II e 180 da Constituição federal.

O domínio público da União sôbre as terras de fronteira, não é absoluto, porque a própria Constituição defere à lei ordinária especificar as zonas indispensáveis à defesa nacional".

Segundo, ainda, o acórdão recorrido, a alegação de serem as terras de pro-

priedade da União Federal não procede, pois os arts. 34, II e 180 § 1º da Constituição revogaram a legislação ordinária anterior que fixava a extensão da faixa de fonteira em 66 km (Decreto-Lei nº 7.724, de 10-7-45).

Concluiu o acórdão admitindo o condomínio entre a União e os Estados na faixa de fronteira, cabendo à primeira sòmente a área por ela ùnicamente ocupada e, aos Estados, todo o restante.

A recorrente alega, como fundamento do extraordinário, o entendimento do acórdão afirmando não ser absoluto o domínio da União sôbre a faixa de fronteira. Divergiu da jurisprudência invariável dêste Tribunal e violou diversos dispositivos da legislação federal aplicável à hipótese.

Alega que em oposição total ao acórdão recorrido encontram-se vários acórdãos do Supremo Tribunal.

Em relação à faixa da fronteira, sustenta o acórdão recorrido que, não havendo demarcação através de ação discriminatória de que cogita a Lei nº .. 3.081, de 22-12-55, não se pode saber ainda de que terras poderá dispor a União. Funda-se em parecer do Ministro Castro Nunes, no qual se lê:

"Percebe-se, desde logo que a Constituição de 1946 encontrando fixada nas Constituições e Leis anteriores, em 66, 100 e 150 km a faixa territorial ao longo das fronteiras e não adotando o mesmo critério, isto é, a prefixação de uma faixa territorial fronteiriça determinando, ao invés disso, que ficaria ao critério da lei ordinária aí prevista (Art. 180 § 1º *especificar*, vale dizer, determinar, fixar, estabelecer as zonas indispensáveis à defesa nacional "nem sequer alude à faixa", criou direito nôvo, adotou um regime legal diferente, que tanto poderá ultrapassar de uma faixa de igual largura em tôda a extensão das nossas fronteiras com os países limítrofes, como poderá obedecer a outro critério mais adequado ao objetivo que se tem em vista".

Quanto à legitimidade ativa do Estado, diz o acórdão recorrido, que a interêsse do Estado promovendo a ação dos autos, é o de garantir a transmissão da gleba de terras à Fundação e o de assegurar a legitimidade de sua alienação, com o cancelamento da transcrição ilegítima que põe em cheque a legitimidade do ato alienativo feito pelo Estado".

Êsse propósito evidencia "interêsse direto, econômico e moral da parte do Estado do Paraná".

Adverte, ainda: "por outro lado, intervindo no feito a Fundação Paranaense de Imigração e Colonização, donatária da gleba já mencionada, entidade que incontestàvelmente tem interêsse legítimo, imediato e direto no objetivo visado pela ação ratificando o pedido do Estado, reclamando e sustentando idêntico direito, é patente que ficou devidamente completada a representação ativa, ficando, em conseqüência, sanada qualquer irregularidade de que pudesse ser apontada".

Impugnando a legitimidade do Estado para decretar a caducidade do contrato original que traduz uma concessão de serviço público negociado com uma entidade então reconhecida legítima pelos antecessores da apelante, é estranho que esta agora impugne essa legitimidade e acrescenta: "a aceitar a tese teríamos de concluir que a concessão de terras de que se trata, estaria inquinada de desejo de nulidade originária *exradice*, desde o seu nascedouro. Difícil conciliar a idéia de legitimidade do Estado para conter a concessão de terras, com a de negar-lhe legitimidade para exigir o cumprimento das condições estipuladas".

No seu parecer a douta Procuradoria opina pelo provimento do recurso, para que o Estado seja julgado parte ilegítia *ad causam* e, conseqüentemente, carecedor da ação proposta. O parecer da Procuradoria se reporta à legislação imperial e republicana sôbre a faixa de

fronteira e alega que essa legislação nunca sofreu revogação total, de modo que as terras fronteiriças pudessem ser tidas como, pelo menos, de domínio comum da União e dos Estados.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — Sem dúvida, as terras de que se trata se acham situadas ao longo da fronteira do Paraguai, dentro do raio de 150 km.

O art. 34, nº III da Constituição inclui entre os bens da União a porção de terras devolutas indispensável à defesa das fronteiras, às fortificações, construções militares e estradas de ferro.

"E a Lei nº 2.597, de 12-9-55, determina no art. 2º, que é considerada zona indispensável à defesa do País, a faixa interna de 150 km de largura paralela à linha divisória do território nacional, cabendo à União sua demarcação.

Como é sabido, a faixa de fronteira reservada para a União vem de longe e formalmente da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30-1-1954. Aí se reserva uma faixa de dez léguas na fronteira destinada ao estabelecimento de colônias militares e outros fins.

Na vigência da Constituição de 24 de fevereiro de 1891, embora a mesma reservasse na fronteira a porção de território que fôsse indispensável à defesa das mesmas, não se solucionou o problema da extensão dessa área, de onde divergências que perduraram até o advento do Decreto-Lei nº 7.724, de 10 de julho de 1945. Até esta lei, o que havia era simples revisão das concessões de terras efetuadas pelos governos estaduais e municipais na faixa da fronteira, como indica a legislação correspondente (Decreto-Lei nº 1.164, de 18-3-39; Decreto-lei nº 1.968, de 17-1-1940 e Decreto-Lei nº 2.610, de 20-9-1940).

No referido Decreto-Lei nº 7.724, de 10-7-45, dispôs-se no art. 2º, enfàticamente, o seguinte: "A União não reconhece, e tem por insubsistentes e nulas, quaisquer pretensões sôbre o domínio pleno das terras devolutas a que se refere o artigo anterior". E no art. 1º o mesmo Decreto estabelecera que "as terras devolutas de faixa de 66 km, ao longo das fronteiras, ficam submetidas ao regime do aforamento previsto no Decreto-Lei nº 3.438".

Como já se notou, essa faixa foi ampliada para 150 km pela Lei nº 2.597, de 12-9-55.

Ora, no caso concreto, a justiça paranaense fêz reverter para o Estado, as terras outrora vendidas à recorrente e integrantes da referida faixa. É verdade que essas terras significam que os seus títulos estão sujeitos à ratificação e retificação da União que, no exercício do seu juízo discricionário, dirá se êsses títulos continuam ou não continuam a ser válidos através do reconhecimento que processar da legitimidade da concessão feita. E as terras pertencem, incontestàvelmente, ao domínio da União. É a faixa da fronteira reservada expressamente há mais de um século aos serviços da defesa nacional, faixa essa, que hoje passou de ser de 150 km como em 1850 era de dez léguas.

Por êsse motivo, dou provimento ao recurso, para que o Estado seja julgado parte ilegítima, *ad causam*, e, portanto, carecedor da ação".

Contra esta decisão, foram opostos embargos de nulidade e infringentes, sucessivamente pela Fundação Paranaense de Colonização e Imigração e pelo Estado do Paraná.

Contraditando o acórdão embargado, alega a primeira embargante:

a) que tendo sido o Estado do Paraná o Poder concedente no contrato celebrado em 1919 com a primitiva antecessora da embargada, outro Poder não poderia ter a legitimidade para discutir

o cumprimento das obrigações assumidas;

b) que, em face dos têrmos da Constituição federal, arts. 34, II e 180, o domínio pleno da gleba de terras em questão não pertence à União Federal, pois esta até agora não ajuizou a competente ação discriminatória, na conformidade da Lei nº 3.081, de 22 de dezembro de 1956, como acentuou o acórdão recorrido;

c) que, pela Constituição federal de 1891, as terras até então pertencentes ao Poder central passaram a pertencer aos Estados;

d) que a respeitável decisão embargada aplicou errôneamente à espécie a Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955, quando a presente demanda foi proposta em novembro de 1951 e, por conseguinte, quatro anos antes da promulgação daquele diploma legal;

e) que, de qualquer modo, ter-se-ia de aplicar à espécie a legislação vigente não só à época da primitiva concessão, como também aquela que vigia ao ser declarada a caducidade da concessão;

f) que o próprio legislador constituinte de 1946 que, segundo se alega, teria atribuído à União o domínio da faixa de fronteira, declarou no artigo 8º das Disposições Constitucionais Transitórias:

"Ficam extintos os atuais territórios de Iguaçu e Ponta Porã, cujas áreas volverão aos Estados de onde foram desmembradas", reconhecendo assim explìcitamente que tais territórios, situados na faixa de fronteira, passam a ser objeto de domínio público estadual;

g) que, finalmente, o Estado do Paraná, considerando caduca a concessão feita à embargada, solicitou autorização do Senado Federal para doar as terras objeto daquela concessão, tendo sido tal autorização deferida pela resolução nº 16, de 17 de agôsto de 1950.

O Estado do Paraná, além dos argumentos apresentados pela primeira embargante, aduz os seguintes:

a) que o venerando acórdão nenhuma referência fêz à preliminar do conhecimento do recurso extraordinário, julgando desde logo o mérito, sem indicar o fundamento adotado para o conhecimento do recurso;

b) que o Decreto-Lei nº 7.724, de 10 de julho de 1945, que constitui um dos fundamentos da decisão embargada, foi expressamente revogado pela Lei nº 2.597, em seu art. 21;

c) que, do exame comparativo das disposições dos arts. 34, II e 180 da Constituição federal, percebe-se que o primeiro inclui entre os bens da União a "porção de terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, as fortificações, construções militares e estradas de ferro", enquanto o segundo alude a "zonas (não porções de terras devolutas) indispensáveis à defesa do país", atribuindo à lei ordinária a tarefa de especificar tais zonas, o que foi objeto exclusivo da mencionada Lei nº 2.597;

d) que, a prevalecer a tese afirmada pelo venerando acórdão embargado, extensas áreas de vários Estados, Acre em sua totalidade, deveriam ser consideradas como território federal.

Os embargos foram admitidos por despachos que se encontram à fls. 474 e 528, e impugnados às fls. 532 a 546.

Em suas razões de impugnação a embargada sustenta a perfeita consonância do venerando acórdão embargado com a lei e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, quando reconheceu o domínio da União sôbre as terras devolutas situadas na faixa da fronteira. Para a embargada, o acórdão recorrido violou o Decreto-Lei nº 7.724, de 10 de julho de 1945, que, confirmando os dispositivos da Lei Imperial nº 601, de

1850, fixou a faixa de fronteira em 66 quilômetros, havendo a União declarado não reconhecer quaisquer pretensões sôbre o domínio pleno das terras devolutas naquela área.

A douta Procuradoria-Geral manifestou-se a fls. 549-553 pela rejeição dos embargos, ressalvando os direitos da União e seu juízo discricionário no reconhecimento da legitimidade da concessão outorgada à embargada.

É o relatório.

VOTO (nº 362)

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — As questões jurídicas discutidas nos presentes embargos são da mais alta relevância, e estão a exigir um pronunciamento claro e definitivo desta Suprema Côrte, de forma a não mais deixar dúvidas no futuro quanto à aplicação dos princípios constitucionais pertinentes, aos casos concretos.

A excepcional importância da lide *sub judice* ressalta ainda mais quando se considera o vultoso montante do interêsse econômico implicado no objeto da presente demanda. O Supremo Tribunal Federal vai decidir agora, em derradeira instância, uma causa referente a gleba de cêrca de 250 mil hectares de terras localizadas no oeste paranaense.

Feitas estas considerações preliminares cumpre examinar desde logo a alegação do segundo embargante de que o venerando acórdão embargado teria entrado no exame do mérito, sem se pronunciar sôbre a preliminar de conhecimento do recurso extraordinário.

Não procede, porém, a argüição, porque, na verdade, tal exame do conhecimento está implícito no aresto embargado. Nem poderia o recurso extraordinário deixar de ser conhecido, em face do que dispõe o artigo 101, III, letra *c*, da Constituição federal, pois na espécie contesta-se a validade de ato do govêrno local em face da Constituição, havendo a decisão recorrida, do Tribunal de Justiça do Paraná, julgado válido o ato impugnado. Conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 2.198, de que foi Relator o eminente Ministro Luís Gallotti, mesmo sem alegação do recorrente, admite-se o conhecimento do recurso pela alínea *c* do permissivo constitucional, quando a hipótese resulta dos elementos dos autos (*Revista de Direito Administrativo* 45-166).

Isto pôsto, passo a decidir o mérito, desenvolvendo meu raciocínio em duas etapas, a saber: o problema do domínio federal sôbre a chamada faixa de fronteira, e o problema da validade das concessões estaduais de terras localizadas nesta zona do território nacional.

O domínio público sôbre a porção do território nacional localizada na região lindeira com os Estados estrangeiros sempre foi objeto de especial atenção do legislador pátrio. Mas as razões desta preocupação modificaram-se com o decurso do tempo e a sucessão dos regimes. Pode-se dizer assim, *grosso modo*, que o Império do Brasil, herdeiro neste particular da tradição política portuguêsa, preocupou-se sobretudo com a colonização de zona fronteiriça, a fim de poder invocar o princípio do *uti possidetis* diante dos Estados estrangeiros, enquanto a República viu na faixa de fronteira um problema de caráter militar, tocante à segurança nacional.

De qualquer modo, em ambos os regimes políticos, tanto sob uma, como sob outra razão de Estado, sempre se entendeu indispensável estatuir um regime jurídico especial para o domínio da chamada faixa de fronteira.

No Império, êste regime especial foi consubstanciado na Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, e seu Regulamento, baixado por Decreto de 30 de janeiro de 1854. Nestes diplomas, procurou-se definir casuisticamente o que se deveria entender por terras devolutas (Lei nº 601, art. 3º), e fixou-se o princípio geral de não aquisição destas terras por outro título que não o de compra (Lei

nº 601, art. 1º). A única exceção aberta a êste princípio referia-se precisamente às "terras situadas nos limites do Império com países estrangeiros em uma zona de dez léguas, as quais poderão ser concedidas gratuitamente" (Lei nº 601, art. 1º; Regulamento de 30 de janeiro de 1854, art. 82). Na formulação desta exceção, dois pontos ressaltam desde logo a limitação desta área fronteiriça a dez léguas (66 quilômetros), e a permissão apenas de *concessão* — de venda e concessão gratuita, em atinência ao objetivo de colonização perseguido pelo legislador de então.

Com o advento do regime republicano, a questão foi objeto de previsão constitucional no art. 64 da Carta Política de 1891. Sua redação era a seguinte:

"Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus territórios, cabendo à União sòmente a porção de território que fôr indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais".

A regra constitucional suscitou, desde logo, dúvidas relevantes acêrca da revogação ou não da legislação imperial sôbre a matéria. Em primeiro lugar, a nossa primeira Constituição federativa operava uma inversão total na atribuição das terras devolutas: estas passavam a pertencer em princípio aos Estados-membros, ao contrário do que ocorria no Império, em que elas eram na sua quase totalidade do Govêrno central, os governos provinciais dispondo tãosòmente de ínfima porção (João Barbalho, *Constituição Federal Brasileira*, 2ª edição, págs. 361-362). Em segundo lugar o texto constitucional falava em porção de território *indispensável à defesa das fronteiras*, marcando assim nítido contraste com a redação da Lei Imperial nº 601, à qual eram estranhas não só esta indispensabilidade da utilização, como a preocupação de segurança militar.

Eis porque a doutrina dividiu-se na interpretação do mencionado dispositivo. De um lado Aristides Milton (*A Constituição Brasileira*, 2ª ed., pág. 337), Amaro Cavalcante (*Elementos de Finanças*, pág. 110). J. M. Mac Dowel (*Fronteiras Nacionais*, 3ª ed., pág. 40), e, mais recentemente, Orosimbo Nonato (Parecer em *Jornal do Comércio*, de 24-5-1941), julgando que a Constituição de 1891 não revogara a legislação imperial sôbre a zona fronteiriça, que teria sido assim convalidada pelo art. 83 daquela Carta Política; de outro lado, Rodrigo Otávio (*Do Domínio da União e dos Estados*, 2ª ed., pág. 95), entendendo ao contrário que com o advento do regime republicano a Lei Imperial nº 601 fôra implicitamente revogada; não faltando até mesmo quem entendesse que o regime jurídico então em vigor quanto à zona de fronteira seria o de condomínio entre a União e os Estados (Epitácio Pessoa, em mensagem ao Congresso em 1922, encarecia "a necessidade de uma lei que ponha fim ao condomínio ora existente entre a União e os Estados, nos territórios que separam o Brasil das outras Nações" *apud* Linhares de Lacerda, *Tratado das Terras do Brasil*, vol. I, 1960, pág. 123).

Esta discrepância de opiniões, entretanto, não se reproduziu na jurisprudência. Por quatro vêzes teve o Supremo Tribunal Federal ocasião de se pronunciar sôbre o assunto, consagrando sempre a tese da perfeita compatibilidade da Lei Imperial nº 601 com a disposição do art. 64 da Constituição de 1891, e declarando que as terras devolutas, existentes nas fronteiras, numa extensão de 66 km (dez léguas), pertenciam à União (Acórdão de 31 de janeiro de 1905, *apud* Sá Filho, *Pareceres de 1940*, nº 185; acórdão de 23 de maio de 1908, *apud* J. M. Mac Dowel, *op. cit.*, págs. 107 e segs; acórdão de 20 de abril de 1933, *in Arquivo Judiciário*, vol. 28, pág. 153; e acórdão de 25 de junho de 1935, no *Diário da Justiça* de 25 de junho do mesmo ano).

Com o advento das Constituições de 1934 e 1937, a matéria não foi melhor regulada, persistindo a perplexidade na

doutrina. Assim é que, tratando da partilha de bens entre as unidades políticas da Federação ambas as Cartas Políticas declaravam em fórmula tão lacônica quanto ambígua: "São do domínio da União os bens que a esta pertencem, nos têrmos das leis atualmente em vigor" (*Constituição de 1934*, art. 20, I; *Constituição de 1937*, art. 36).

A questão da faixa de fronteira vinha prevista especificamente em capítulo diferente, o referente à segurança nacional, estabelecendo-se em uma e outra Carta Política a necessidade de prévia audiência do Conselho Superior da Segurança Nacional para a concessão de terras na faixa de fronteira, fixada em cem quilômetros pela Constituição de 1934 (artigo 166), e em 150 quilômetros, pela de 1937 (art. 165).

Esta perplexidade com relação à questão do domínio público na referida área avultava ainda pelo fato de o § 3º do art. 166 da Constituição de 1934, prever a possibilidade de utilização de terras pelos Estados-membros, dentro da faixa de fronteira:

"O Poder Executivo, tendo em vista as necessidades de ordem sanitária, aduaneira e da defesa nacional, regulamentará a utilização das terras públicas em região de fronteira, pela União e pelos Estados ficando subordinada à aprovação do Poder Legislativo a sua alienação".

Em verdade, a matéria só viria a ser regulada em têrmos satisfatórios com a promulgação da atual Constituição e das leis complementares de seus dispositivos.

O art. 34, II da atual Carta Magna reza:

"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".

Por outro lado, o art. 180, I, declara:

"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".

E o parágrafo 1º do mesmo artigo comete à lei ordinária a tarefa de especificar as zonas consideradas indispensáveis à defesa nacional.

A exegese dos dois dispositivos constitucionais citados mostra a sua perfeita conciliação e complementação. O art. 34 inclui-se no capítulo da "Organização Federal" e tem por objeto atribuir à União o domínio das terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras. O art. 180, incluído no capítulo das "Fôrças Armadas", não tem por objeto estatuir sôbre o domínio de bens públicos, mas sôbre a fiscalização do Conselho de Segurança Nacional nas zonas indispensáveis à defesa do país, impondo a necessidade de seu prévio assentimento para qualquer ato de concessão de terras localizadas naquelas zonas.

É certo, como alega o segundo embargante, que do exame comparativo dêstes dois textos percebe-se não haver uma identificação necessária entre "as zonas indispensáveis à segurança nacional", tal como previstas no art. 180, e a chamada faixa de fronteira, de que cogita o art. 34. Mas não é menos certo que a Lei Complementar nº 2.597, de 12-12-55, veio operar expressamente esta identificação em seu art. 2º, ao dispor:

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

Ao operar tal identificação, a Lei nº 2.597 complementou ao mesmo tempo o

art. 34, II, da Constituição, delimitando as terras devolutas federais indispensáveis à defesa das fronteiras dentro da faixa de 150 quilômetros de largura, paralela à linha divisória do território nacional.

Concluindo assim esta primeira parte do exame da matéria, julgo inatacável a tese afirmada pelo venerando acórdão embargado, segundo a qual pertencem à União Federal as terras devolutas situadas na faixa de fronteira. Assim sempre entendeu o Supremo Tribunal Federal na vigência da Constituição de 1891, não obstante a ambígua redação de seu artigo 64; assim deve entender esta Suprema Côrte na vigência da atual Constituição, cuja redação neste ponto é estreme de dúvidas.

Não vale argumentar contra esta tese com base na necessidade de a União demarcar prèviamente suas terras, na conformidade do disposto na Lei nº 3.081, de 22-12-1956, pois que a ausência de demarcação das terras da União na faixa de fronteira não elide o valor do seu domínio em tese. E é êste domínio que foi errôneamente contestado pelo acórdão recorrido, do Tribunal de Justiça do Paraná, como razão de decidir.

Com a reafirmação da tese do domínio da União sôbre a faixa de fronteira cumpre refutar o argumento *ad terrorem* dos embargantes segundo o qual tal domínio implica em amputar vários Estados de largas porções de seus territórios e notadamente, suprimir por inteiro o território do Estado do Acre. Os embargantes laboram neste passo em manifesto equívoco entre as noções de *território* e de *bem público*. Território é noção jurídico-política, que designa a base física do exercício do Poder estatal. Nêle se situam os bens, classificados segundo a qualidade do *dominus* em públicos e particulares (Código Civil, arts. 65 a 68), as terras devolutas não constituem pois o território, mas nêle se situam, como bens públicos dominicais (Código Civil, art. 66, III). Os Estados fronteiriços não perdem pois os seus respectivos territórios, pelo fato de as terras devolutas da faixa de fronteira serem de propriedade da União.

Mas — pergunta-se — não têm os Estados se servido largamente de tais terras, sôbre elas passando contratos de concessão e mesmo de venda?

Chegamos assim à segunda etapa do exame da matéria, qual seja a análise da validade das concessões estaduais de terras devolutas situadas na faixa de fronteira.

Afirma-se, desde logo, que está fora de qualquer cogitação a validade da *venda* pelos Estados de terras devolutas da zona fronteiriça, pois que se trata de venda *a non domino*. Sôbre êste ponto não pode subsistir a menor dúvida quanto à invalidade do contrato.

Mas as dúvidas subsistem e são ponderáveis com relação às concessões estaduais de tais glebas a particulares.

É que neste ponto surge um fato relevante que não pode ser contestado: tais concessões, em grande número, foram não só toleradas pela União, como ainda expressamente reconhecidas pelo direito positivo federal até o advento da atual Constituição.

Avulta, desde logo, pela sua autoridade, o já citado texto do § 3º do art. 166 da Constituição de 1934 prevendo a possibilidade de os Estados-membros se utilizarem de terras públicas na região de fronteira:

"O Poder Executivo, tendo em vista as necessidades de ordem sanitária, aduaneira e da defesa nacional, regulamentará a utilização das terras públicas, em região de fronteira, pela União e *pelos Estados*, ficando subordinada à aprovação do Poder Legislativo a sua alienação".

Vem em seguida o Decreto-Lei nº 1.164, de 18-3-1939, cujo artigo 19 determinava a revisão das concessões de terras até então feitas pelos governos

estaduais ou municipais na faixa de fronteira por uma comissão especial, para êsse efeito nomeada pelo Presidente da República. A seguir o art. 5º do Decreto-Lei nº 1.968, de 17 de janeiro de 1940, estatuindo que as terras públicas compreendidas nos primeiros trinta quilômetros a partir da linha de fronteira seriam distribuídas pela União, cabendo aos Estados e Municípios a distribuição das demais. Finalmente, o art. 2º, § 1º do Decreto-Lei nº 7.724, de 10 de julho de 1945, permitindo a confirmação das concessões de terras de fronteira feitas pelos Estados e Municípios, se conformes às disposições da legislação federal sôbre a matéria.

Acêrca dêste último diploma legal, é preciso, porém, salientar, como alega com razão o segundo embargante, que êle foi expressamente revogado pela Lei nº 2.597, de 12-11-55 em seu art. 21. Não poderia êle, pois, constituir um dos fundamentos da ven. decisão embargada, como sucedeu.

O que se infere de todos êstes textos é que a União Federal, sem abrir mão da propriedade das terras devolutas situadas na faixa de fronteira, concordou em estabelecer sôbre as mesmas, até o advento da atual Constituição, um regime de desmembramento de direitos, reservando a si o *domínio eminente* de tais terras, e aos Estados e Municípios o seu *domínio útil*.

Na espécie, o Estado do Paraná celebrou com os primeiros antecessores da embargada, em 1919, uma concessão de terras situadas em Foz do Iguaçu, com a impressionante área de 250.000 hectares, ou seja 80.000 alqueires paulistas. Frise-se que o contrato celebrado foi o de concessão de serviço público de colonização, e não de compra e venda das terras, como interpretou errôneamente, data vênia, o acórdão embargado. Os primeiros antecessores da embargada, e ela própria como legítima sucessora daqueles, nunca foram compradores das terras em questão, menos ainda proprietários, mas simples concessionários de serviço público.

Podia o Estado operar tal concessão? Dentro daquele desmembramento de direitos propiciado pela flutuação doutrinária em tôrno do assunto, e instituído pelo costume e pela própria legislação federal, como acabamos de ver, não resta dúvida, que podia fazê-lo, desde que tal concessão não visasse à transferência de domínio.

Sucede, entretanto, que tal concessão foi rescindida pelo Decreto nº 1.678, baixado pelo então Interventor do Estado do Paraná, em 17 de julho de 1934. Contra a eficácia dêste decreto interventorial insurge-se com extremo vigor a embargada, alegando que êle teria contrariado o art. 11 do Decreto-Lei nº 20.348, conhecido como Código dos Interventores, que determinava a prévia e expressa autorização do Govêrno Provisório para a rescisão ou declaração de caducidade de qualquer contrato de concessão. Sua argumentação aparentemente sólida esboroa-se, porém, quando se atenta para o fato de que o Decreto nº 1.678, foi promulgado um dia após a promulgação da Carta Política de 1934, que restabeleceu o regime constitucional no País e revogou o antigo Código dos Interventores.

A legalidade do Decreto nº 1.678, no que tange à rescisão de concessão outorgada à embargada, é, assim, fora de qualquer dúvida. Se o Estado do Paraná podia celebrar a concessão em exame, como afirma peremptòriamente a própria embargada, é irrecusável que também podia operar a sua rescisão. Acresce que na espécie tratava-se de concessão sôbre o uso do bem público que, conforme ensina Bielsa (*Derecho Administrativo*, 3ª ed., tomo I, pág. 222), é rescindível a qualquer tempo, pois que o seu caráter precário sempre se presume. Mais ainda: a rescisão foi declarada pelo Poder concedente com fundamento no descumprimento de cláusulas contratuais, notadamente da obrigação imposta ao concessionário de colonizar a área em questão, o que significa que a Administração reconheceu a ocorrência da condição resolutiva tácita do inadim-

plemento de prestação prevista no contrato, condição esta cuja eficiência em Direito Administrativo, como se sabe, independe do reconhecimento judicial, ao contrário do que ocorre em Direito Privado (Bielsa, op. cit., pág. 387).

Ora, tal rescisão não foi atacada tempestivamente pela embargada, nem na esfera administrativa, nem na judicial. O Decreto nº 1.678 deve pois neste ponto ser declarado *ato jurídico perfeito*, de efeitos imutáveis e incontestáveis. A partir de 17 de julho de 1934 foram suprimidos todos os direitos da embargada sôbre a área em questão.

Chegamos assim ao último ponto litigioso da causa em exame nesta instância, e que corresponde estritamente ao pedido formulado na peça inicial da demanda ao cancelamento do registro do contrato de concessão celebrado com a embargada.

Se, como vimos, foi legìtimamente rescindida a concessão de serviço público em questão, legítima também é a pretensão do Estado do Paraná de promover o cancelamento da respectiva transcrição no registro de imóveis. Nesta parte, o acórdão embargado, *data venia*, deve ser modificado.

Não procede a objeção de que posteriormente o Estado do Paraná doou as terras em questão à primeira embargante, doação de que falaremos mais adiante. E não procede, porque o Estado do Paraná foi o Poder concedente em 1919, e ao Poder concedente, como parte originária do contrato administrativo, cabia incontestàvelmente o ônus de regularizar a decisão da concessão, como aliás foi expressamente previsto no decreto nº 1.578, de 17-7-1934. A promoção tardia dêste cancelamento constituiu sem dúvida alguma desídia do Estado, como bem salientou a sentença de fls. 206-220 que pôs a descoberto o grave problema social que se criou com esta negligência. As terras em questão foram objeto de alienações irregulares feitas pela embargada, em pequenas áreas, a terceiros de boa-fé que as cultivaram, nelas investindo suas economias. Não deveria, pois, o Estado do Paraná retardar por tanto tempo o cancelamento da transcrição da concessão rescindida, mas de qualquer forma êste retardamento não elide a legitimidade de sua pretensão, manifestada na presente ação.

A afirmação do domínio da União sôbre as terras objeto do litígio e, ao mesmo tempo, o reconhecimento da legitimidade *ad causam* do Estado do Paraná para promover o cancelamento da transcrição da concessão que celebrara com a embargada, não implica em qualquer contradição ou incongruência. Na verdade, o contrato questionado era o de uma concessão de serviço público de colonização, não envolvendo a transferência de propriedade. Nem poderia envolvê-la, repetimos, porque as terras são de propriedade da União. O contrato celebrado entre o Estado e a embargada gerou direitos pessoais entre as partes contratantes e não direito de propriedade sôbre as terras. Por conseguinte, uma vez operada a sua rescisão pelo poder concedente, é lógico que êste era parte legítima para promover o cancelamento de sua transferência no Registro de Imóveis.

Esta a meu ver, a verdadeira solução jurídica da controvérsia.

Quanto à doação das terras em questão feita pelo Estado do Paraná à primeira embargante, não resta dúvida que deve ser tida como írrita e nula, em face do domínio da União Federal estabelecido pela Constituição de 1946 e leis complementares. Não colhe a êste respeito a alegação de que tal avença foi autorizada pelo Senado Federal, na forma do que dispõe o art. 156, § 2º da Constituição. Êste dispositivo constitucional exige a autorização da Câmara Alta para as concessões de terras, ùnicamente em atenção à sua extensão (mais de dez mil hectares) e não em função de sua localização, que é o que se discute na espécie.

Cabe pois à União regularizar a situação como melhor lhe parecer, ou reivindicando a mencionada área, ou entrando em convênio com o Estado, para ratificar ou acordar o que fôr do interêsse público sôbre a utilização daquelas terras.

Em relação a outras áreas litigiosas, como as glebas "Missões" e "Chopin", também situadas na faixa de fronteiras, o govêrno federal criou o "Grupo Executivo para as Terras do Sudoeste do Paraná" (GETSOP), pelo Decreto nº .. 51.431, de 19 de março de 1962, para, em convênio com o Estado do Paraná, planejar e executar a colonização daquelas glebas.

Êsse Grupo Executivo, de que fazem parte representantes do Conselho de Segurança Nacional, da Procuradoria-Geral da República, da Superintendência da Reforma Agrária, da Comissão da Faixa de Fronteiras e do Serviço do Patrimônio da União, firmou um acôrdo com o Estado do Paraná, com estas considerações:

Considerando que tais terras abranarrastam pelo Poder Judiciário sem que, contudo até o momento estejam em definitivo decididos, envolvendo êles interêsse da União, do Estado do Paraná e de particulares;

Considerando que tais terras, abrangendo parte da Faixa de Fronteira, exigem esforços comuns dos Podêres Públicos no sentido de seu melhor aproveitamento;

Considerando que na região vivem cêrca de 200.000 pessoas sem que tenham definido, de modo positivo, o direito sôbre as terras por elas ocupadas;

Considerando que o Govêrno Federal e o Govêrno do Estado, conscios de seus deveres e responsabilidades se acham no firme propósito de remover o problema existente, assegurando a tôda região um clima de paz, de estabilidade e de progresso;

Considerando a imperiosa necessidade de organizar a propriedade, o trabalho e a produção naquela fértil região e o escoamento do seu excedente para atender às exigências de outras áreas;

Considerando que é dever precípuo do Poder Público preservar a ordem e a tranquilidade sociais onde quer venham estas a ser comprometidas";

Dêsse acôrdo resultou a criação de um órgão misto — federal e estadual — destinado a estabelecer um programa de colonização e a regularizar a situação dos posseiros e agricultores daquela região, onde graves atritos se verificaram em virtude da ação de *grileiros* e aproveitadores, que queriam expulsar das terras os que as lavraram e possuíam há muitos anos.

Por todos êsses fundamentos, recebo em parte os embargos para reconhecer que o Estado do Paraná — Poder Concedente — era parte legítima para rescindir o contrato de concessão que o ligava à embargada, bem como para praticar todos os atos necessários a tornar efetiva essa rescisão, inclusive o cancelamento da transcrição do contrato no Registro de Imóveis. Mantenho, porém, a decisão embargada na parte em que decidiu pertencerem ao patrimônio da União as terras concedidas, não podendo elas reverter em hipótese alguma ao domínio do Estado do Paraná.

VISTA

O Sr. Ministro Hermes Lima — Senhor Presidente, peço vista dos autos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Pediu vista dos autos o Ministro Hermes Lima após o voto do Ministro Relator recebendo em parte ambos os embargos.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti.

Relator o Exmo. Sr. Ministro Evandro Lins.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Evandro Lins e Silva, Hermes Lima, Pedro Chaves, Vítor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Cândido Mota Filho, Hahnemann Guimarães e Ribeiro da Costa.

Ausentes, justificadamente, os Excelentíssimos Srs. Ministros Vilas-Boas e Lafayette de Andrada.

VOTO

O Sr. Ministro Hermes Lima — Em voto realmente notável o eminente Ministro Evandro Lins julga inatacável a tese afirmada pelo acórdão embargado segundo a qual pertencem à União as terras devolutas situadas na faixa da fronteira.

Reconhece, entretanto, que, no correr do tempo, os Estados celebram contratos de concessão e mesmo da venda das referidas terras e que isto não só foi tolerado pela União como ainda expressamente reconhecido pelo direito positivo federal até o advento da atual Constituição. Em abono de sua afirmativa, cita o artigo 166, § 3º da Constituição de 1934; o Decreto-lei nº 1.164, de 18 de março de 1939, cujo art. 19 determinava a revisão por comissão especial das concessões de terras até então feitas pelos governos estaduais e municipais na faixa da fronteira. Aponta ainda o Decreto-Lei nº 1.968, de 17 de janeiro de 1940; finalmente, o art. 2º, § 1º do Decreto-Lei nº 7.724, de 10 de julho de 1945 permitindo a confirmação das concessões de terras de fronteira feitas pelos Estados e Municípios se conforme às disposições da legislação federal sôbre a matéria. No meu voto, aliás, referi-me a essa situação. Destacando-a em côres vivas dela infere o eminente Relator que a União: "sem abrir mão da propriedade das terras devolutas situadas na faixa de fronteira concordou em estabelecer sôbre as mesmas, até o advento da atual Constituição, um regime de desmembramento de direitos reservando a si o *domínio* eminente de tais terras e aos Estados e Municípios o seu domínio útil."

Expressiva dessa situação fôra a Mensagem do Presidente Epitácio Pessoa ao Congresso na qual se encarecia "a necesssidade de uma lei que ponha fim ao condomínio ora existente entre a União e os Estados nos territórios que separam o Brasil das outras Nações.". A referência a condomínio é adequada pois estávamos sob a vigência da Constituição de 91, e não houve durante essa vigência medida alguma fixando a extensão das áreas indispensáveis à defesa nacional. De tudo se verifica que os Estados tinham a posse de tôdas essas áreas e sôbre elas praticavam atos, inclusive concessões de terras, reconhecidas pela União.

Foi, nessa situação, que o Estado do Paraná celebrou com os primeiros antecessores da embargada em 1919 uma concessão de glebas de terras situadas na Foz do Iguaçu com a área de 250 mil hectares ou seja 80 mil alqueires paulistas. Concessão para que a emprêsa colonizasse a área e não para compra e venda de terras. Dêsse modo, adverte o eminente Relator, os concessionários, sejam os primeiros antecessores da embargada, seja ela própria, nunca foram compradores das terras em questão, menos ainda proprietários, mas simples concessionários de serviço público.

Podia o Estado fazer tal concessão? Dentro da legislação que existia responde pela afirmativa o eminente Relator.

Mas o Estado do Paraná, pelo Decreto nº 1.678 baixado pelo seu Interventor em 17 de julho de 1934, um dia depois da promulgação da Carta Política nacional, rescindiu a concessão.

O eminente Relator considera fora de qualquer dúvida a legalidade dêsse decreto. Se o Estado do Paraná podia fazer a concessão, como afirma a própria embargada, é irrecusável que tam-

bém podia operar a sua rescisão. E acrescenta, fundado na lição de Bielsa: "tratava-se de concessão sôbre uso de bem público que é rescindível a qualquer tempo pois seu caráter precário sempre se presume."

A rescisão foi declarada pelo Poder concedente sob o fundamento de descumprimento de cláusulas contratuais, notadamente a relativa à obrigação imposta ao concessionário de colonizar a área em questão. Ora, a rescisão não foi atacada tempestivamente pela embargada nem na esfera administrativa nem na judicial, observa o eminente Relator, de modo que o Decreto nº 1.678 "deve pois neste ponto ser declarado ato jurídico perfeito, de efeitos imutáveis e incontestáveis."

Assim chegamos ao ponto litigioso da causa em exame perante êste Tribunal, como está no pedido inicial da demanda: o cancelamento do registro de contrato da concessão celebrada com a embargada. A conclusão do eminente Relator é a seguinte: "Se, como vimos, foi legìtimamente rescindida a concessão de serviço público em questão, legítima também é a pretensão do Estado do Paraná de promover o cancelamento da respectiva transcrição no Registro de Imóveis. Nesta parte, o acórdão embargado, *data venia*, deve ser modificado."

Dêsse modo, o eminente Relator reconhece a legitimidade *ad causam* do Estado do Paraná para promover o cancelamento da transcrição da concessão que celebrara com a embargada. A seu ver, o contrato celebrado entre o Estado e a embargada gerou direitos pessoais entre as partes contratantes e não direito de propriedade sôbre as terras. Realmente, se o Estado fêz a concessão é que tinha a posse das terras. Isto não é contestado por ninguém. Mas daí decorre hoje sua legitimidade para pleitear o cancelamento do registro.

Impressionou-me profundamente a demonstração do eminente Relator quanto à confusão reinante até 1946 nas relações entre União e Estados na utilização da faixa de fronteira. Definitivamente confirmativas dessa confusão, dessa tolerância, são as palavras do Presidente Epitácio Pessoa na Mensagem ao Congresso Nacional em 1922 na qual frisara "a necessidade de uma lei que ponha fim ao condomínio ora existente entre União e os Estados nos territórios que separam o Brasil de outras Nações." Não há dúvida que a União tolerou concessões de terras nessa faixa feita pelos Estados. Não as ignorou. Ao contrário. Procurou revê-las através de decretos-leis, um dos quais determinava a revisão das concessões de terras, até então feitas pelos governos estaduais e municipais na faixa de fronteira, por uma comissão especial nomeada para êsse efeito pelo Presidente da República. Mas, um dêsses decretos, o de nº 1.968, de 17 de janeiro de 1940, não se limitara ao problema das revisões. Falava de concessões de terras para estabelecer que as mesmas só poderiam ser feitas mediante prévia autorização do Conselho de Segurança Nacional. E no art. 5º dispunha: "As terras públicas compreendidas nos primeiros 30 quilômetros a partir da linha da fronteira do território nacional e pertencentes à União, serão distribuídas pela Divisão de Terras e Colonização do Ministério da Agricultura; aos Estados e Municípios cabe a distribuição de suas terras ainda que nesta faixa." Portanto, sob a vigência da Constituição centralizadora de 1937 se reconhecia aos Estados a propriedade de terras na faixa da fronteira.

Não há prova mais evidente daquele estado de confusão, daquele *condomínio* a que se referia o Presidente Epitácio Pessoa na Mensagem de 1922 do que a concessão feita em 1919 à antecessora da embargada pelo Estado do Paraná. As terras ora em questão são da União, mas foram concedidas pelo Estado. A prevalecer a doutrina, mas sobretudo a jurisprudência, a concessão teria de ser nula *ab initio* e a embargada não poderia pleitear nenhum direito às terras

(quarenta quilômetros de frente por sessenta de fundos) que houve pela transferência que lhe foi feita pelos primitivos concessionários.

O argumento do eminente Relator afigura-se-me perfeitamente lógico. Se o Estado podia conceder, e conceder para colonização, portanto, para um serviço público, que não implicava em vendas de terras, pois estas se consideram, em qualquer hipótese, de propriedade da União, por que não poderia rescindir o contrato desde que cláusulas do mesmo não se estavam cumprindo?

É mister não esquecer que tudo se passou naquele período em que o condomínio era aceito pela União, reconhecido pelo seu direito positivo. A concessão é de 1919. A rescisão de 1934.

Os ilustres patronos da embargada no 2º memorial oferecido à consideração dos julgadores observam que, mesmo considerando-se o contrato como de serviço público, ainda assim o Estado não tem legitimidade para prmover o cancelamento do registro imobiliário. Que vantagem extrairia o Estado dessa medida se as terras pertencem à União.

Mas aqui cabe ponderar que, se há um contrato, incumbe ao contratante sôbre a rescisão do mesmo. O problema pôsto nesta demanda é se o Estado tem legitimidade para demandar a rescisão do contrato. Tenho que o eminente Relator demonstrou que sim. O Estado é parte no contrato de concessão e, portanto, a êle e não a terceiros incumbe demandar não só sôbre o cumprimento de cláusulas contratuais como sôbre a rescisão do contrato.

Ainda noutro passo o referido memorial argumenta que, sob a capa de uma ação de retificação de transcrição imobiliária, disfarça-se uma ação reivindicatória das terras vendidas à embargada. Assim, arremata a argumentação, é com fundamento na sua qualidade de proprietário que o Estado do Paraná pede o cancelamento do registro imobiliário e tanto isto é exato que, antes mesmo de obtido o concelamento, cedeu as terras Fundação Paranaense de Colonização.

O eminente Relator considera essa doação irrita e nula em face do domínio da União estabelecido pela Constituição de 1946 e leis complementares.

Mas, o que está em causa neste pleito é se o Estado era ou não parte legítima para demandar a rescisão do contrato.

Quanto à propriedade das terras cedidas à primeira embargante é questão a decidir-se entre a União e o Estado do Paraná. Êste pode insistir em que pertencem ao Estado as terras mencionadas. De qualquer modo, a União terá ação direta contra o Estado para rehaver o que, a seu juízo, lhe pertencer. Na conformidade do voto do eminente Relator caberá a União regularizar a situação como melhor lhe parecer, ou reivindicando a área em questão ou entrando em convênio com o Estado para ratificar ou acordar o que fôr do interêsse público sôbre a utilização daquelas terras.

Assim tem procedido a União em relação a outras áreas litigiosas como as glebas "Missões" e "Chopin".

Dêsse modo, Sr. Presidente, modificando meu voto anterior, também recebo os embargos para considerar o Estado do Paraná parte legítima para promover o cancelamento da transcrição no Registro de Imóveis.

ADITAMENTO AO VOTO

O Sr. Ministro Hermes Lima — Senhor Presidente, entendo que o problema cinge-se, neste caso, ao cancelamento do registro. Se o Estado tinha, ou não, legitimidade, como parte, para pedir o cancelamento do registro.

O Estado do Paraná, entretanto, argumenta que o art. 24, da Constituição, só inclui, entre os bens da União, a porção de terras devolutas necessária a obras de defesa, estradas de ferro, ins-

talações militares, em suma. E o que a Constituição refere, no art. 180, § 1º, é que a lei especificará as zonas indispensáveis à defesa nacional, regulará sua utilização e assegurará, nas indústrias nelas situadas, predominância de capitais e trabalhadores brasileiros.

Ora, houve uma lei, de 1958, especificando essas zonas, dizendo que eram de 150 quilômetros. Mas o Estado argumenta que, nessas zonas de 150 quilômetros, o que tem a União é o poder de controlar a sua utilização.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Nesse sentido, tive ensejo de dar um parecer, quando Consultor-Geral da República, em parecer aprovado pelo Chefe do Govêrno. O parecer está no volume 4º dos meus Pareceres, como Consultor Geral da República.

O Sr. Ministro Hermes Lima — E controlar nos casos aqui enumerados, no próprio art. 180, incisos I, II e III: construção de pontes, estradas internacionais, estabelecimento ou exploração de quaisquer indústrias que interessem à segurança do País, qualquer ato referente à concessão de terras, à abertura de vias de comunicação e instalação de meios de transmissão.

Quer dizer, nessa faixa de 150 quilômetros, a União tem um poder de contrôle severo, conforme dispõe o artigo 180, da Constituição.

A lei de 1958 considerou que é dentro de uma faixa de 150 quilômetros, paralela à fronteira, que a União exerce êsse poder de contrôle. Mas isso não significa que essa faixa seja bem da União.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Seriam, apenas, as dez léguas.

O Sr. Ministro Hermes Lima — Seriam, apenas, as dez léguas tradicionais. Com essa interpretação se concilia o art. 34 da Constituição ao dizer que se incluem entre os bens da União a porção de terras devolutas necessária às obras militares indispensáveis à defesa nacional, a que alude o artigo.

Essa argumentação também me impressionou profundamente.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Parece que as terras de que se trata estão exclusivamente dentro da faixa de dez léguas.

O Sr. Ministro Hermes Lima — Isso não sei.

O que importa, aqui, no momento, não é, a meu ver, a discussão, sôbre se essa faixa de 150 quilômetros pertence à União.

Sou, Senhor Presidente, um velho unionista. Tudo no Brasil, para mim, está em função da organização da vida nacional, tanto a terra, como a gente. Não há solução alguma particularista, para mim, que sirva à vida nacional. Admito soluções regionais, mas dentro do esquema da organização nacional. A solução regional particularista parece-me inteiramente desconforme com a manutenção da própria integridade política e territorial do País.

Senhor Presidente, velhas convicções desde que abordei êste assunto, minhas velhas convicções unionistas, levaram-me a êste ponto de vista: considerar que os 150 quilômetros já eram propriedade da União, já pertenciam ao patrimônio da União. Seja como brasileiro, seja como juiz, não tenho mentalidade estadual, nem municipal, mas, exclusivamente, mentalidade federal.

No caso, como acabei de dizer, a questão cinge-se a menos do que isso, cinge-se à legitimidade *ad causam* do Estado do Paraná, para pedir a cassação do registro imobiliário.

Portanto, Senhor Presidente, na conformidade do voto do eminente Ministro Relator, caberá à União regularizar a situação como melhor lhe parecer, ou reivindicando a área em questão, ou entrando em convênio com o Estado, para ratificar ou acordar o que fôr de interêsse público sôbre a utilização daquelas terras.

Foi o que a União fêz, em relação a outras áreas litigiosas, como as glebas de Missões e Chopin.

De modo que não quero voltar a discutir, no momento, o problema da propriedade da faixa de fronteira.

A questão sôbre a qual somos chamados a decidir é se o Estado tinha legitimidade para pedir a cassação do registro.

Senhor Presidente, modificando meu voto anterior, também recebo os embargos, para considerar o Estado do Paraná parte legitima para promover o cancelamento da transcrição no registro de imóveis.

VOTO

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Sr. Presidente, já tinha ouvido com muita atenção a discussão brilhante e, até certo ponto, apaixonada, na primeira etapa do julgamento dêste recurso. Ouvi agora, com redobrado interêsse, a exposição lúcida do voto do eminente Ministro Hermes Lima, cuja conclusão importa na retratação de seu voto anterior aos embargos.

Mas, Sr. Presidente, peço vênia para dissentir do eminente Ministro Relator e do eminente Ministro Hermes Lima, para manter o acórdão embargado, porque, para mim, pelo que ouvi aqui e pelo que consta dos memoriais que recebi, está assente que o Estado do Paraná fêz concessão dessas terras e que essa concessão foi, como inúmeros outros casos, aprovada pelo Govêrno Federal.

O Sr. Ministro Evandro Lins — No caso, não há aprovação especifica.

O Sr. Ministro Pedro Chaves (Relator) — Mas há aprovação em gênero, como em vários casos.

O eminente Ministro Hermes Lima trouxe aos debates mensagem do ilustre e saudoso Presidente Epitácio Pessoa, que também ilustrou êste Egrégio Supremo Tribunal antes de dignificar a Presidência da República. Nessa mensagem se reconhece e se proclama que havia um condomínio sôbre a área de terras da fronteira, entre a União e o Estado.- Êsse condomínio, embora fôsse *sui generis*, porque não era de direito civil, mas de direito constitucional, importava no reconhecimento de que, tanto a União como o Estado eram titulares de um domínio sôbre essa área de terras.

Já disse e repito: o Estado fêz concessão dessas terras, que, em parte, pelo menos, estavam sob seu domínio. É evidente que, nesta ação de cancelamento de registro, está envolvida uma questão de domínio, a ponto de a embargada atribuir-lhe, até, um feito eminentemente reivindicatório, que é inegável, pela sua conclusão.

Destarte, Sr. Presidente, discutindo-se, sob título de ação de cancelamento de registro, o que se discute, na verdade é a questão de domínio. E se havia, evidentemente, um litisconsórcio necessário. A União não podia ser excluída dêste feito. Não se pode, sob a alegação de ter o Estado feito um contrato, lhe atribuir qualificação para a iniciativa do cancelamento da concessão, excluindo-se a questão de domínio e, muito menos, a questão de domínio da União, que não foi citada para a causa e nela não interveio.

Peço vênia aos eminentes Ministros Evandro Lins e Hermes Lima para rejeitar os embargos. Eu iria até mais longe, para anular a ação por falta da citação da União, litiscorsorte necessária nesta questão.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Sr. Presidente, depois do voto do eminente Ministro Evandro Lins, na sessão anterior, voltei a meditar sôbre o assunto, porque, na Turma, tinha acompanhado

o voto do eminente Ministro Hermes Lima, que fôra pela declaração da ilegitimidade ativa do Estado do Paraná para rescindir a concessão das terras questionadas. Disse eu na ocasião:

"Li o memorial do recorrente, que foi muito bem sustentado da tribuna, e também ouvi com muita atenção o parecer verbal do eminente Procurador-Geral da República.

Estou convencido de que as terras questionadas estão situadas na faixa de fronteira, pertencente à União, porque o Decreto-lei nº 7.724, de 10 de julho de 1945, não conflita com o art. 34, II, da Constituição. Ao contrário, com êle se harmoniza, tal como já decidiu o Supremo Tribunal, quando afirmou a compatibilidade da Lei 601, de 1850, com a Constituição federal de 1891".

Minha atenção, naquele momento, estava focalizada na questão da propriedade da União sôbre essas terras. Não tenho dúvida de que a Constituição atribui a propriedade dessas terras à União. Mas o eminente Ministro Evandro Lins, nos embargos, fêz ponderações sôbre outros aspectos da situação jurídica dessas terras, que me obrigaram a nova reflexão sôbre o assunto.

Quando, em outra assentada, ouvi o voto de V. Exa., não me inclinei, desde logo, a acompanhá-lo inteiramente, *data venia*, por que S. Exa. aludia a desmembramento do domínio da União. Salvo engano, caberia a União o domínio eminente e ao Estado o domínio útil. Por esta construção, haveria, em última análise, uma enfiteuse, porque nela é que se produz êsse desmembramento do domínio. Mas, para a enfiteuse, ou haveria um contrato entre a União e o Estado, ou uma lei especial que a houvesse instituído em base não convencional.

E a Constituição de 1934, no art. 34, nº II, se limita a dizer que a faixa de fronteira se inclui entre os bens da União, sem aludir ao demembramento do domínio.

As demais considerações de S. Exa. muito me impressionaram, e o eminente Ministro Hermes Lima, em seu voto, oferece uma construção que me parece adequada a situação jurídica da faixa de fronteira. Durante muitos anos, os Estados exerceram sôbre essas terras não sòmente jurisdição de direito público, mas atos materiais de posse e, possìvelmente, atos de domínio sôbre partes determinadas. Uma lei de 1940, o Decreto-Lei nº 1.968, de 17 de janeiro, admite que haja porções dessas terras, a título legítimo, no domínio do Estado. Os Estados exerceram, portanto, nessas terras, jurisdição de direito público e, por vêzes, atos de domínio, tendo, sem dúvida, sôbre a maior parte delas, praticado atos de posse.

Nesta sua posição jurídica, os Estados deram concessões a particulares. Pode variar a redação dêsses documentos, mas houve casos em que os Estados deram concessões a particulares. A União por vêzes tolerou essas concessões; outras vêzes, impugnou-as. Quando legislou sôbre o assunto, em 1940, preocupou-se em fazer uma revisão dessas concessões. Havia, pois, uma situação de fato, bastante prolongada, de reconhecimento ou tolerância da posse dos Estados, da utilização efetiva que faziam dessas terras.

O Sr. Ministro Evandro Lins — Havia até disposição expressa na Constituição de 1934, art. 166, § 3º.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Vejamos, agora, qual era a situação, ao ser promulgada a Constituição de 1946. Era a regulada na Constituição de 1934, porque a de 1937 se reportou ao direito então vigente. E a de 1934 dispunha no art. 166, § 3º: "O Poder Executivo, tendo em vista as necessidades de ordem sanitária, aduaneira e da defesa nacional, regulamentará a utilização das terras públicas, em região de fronteira, pela União e pelos Estados, ficando subordinada à aprovação do Poder Legislativo a sua alienação".

É evidente, portanto, que, quando sobreveio a Constituição de 46, o *status* jurídico dessas terras, pelas Constituições de 34 e 37, era de reconhecimento da posse por parte do Estado. Pode ser que, numa ou noutra área, o Estado não tivesse posse, mas, falando em têrmos gerais, a Constituição reconheceu a posse dos Estados, sôbre a faixa de fronteira, ao mandar que o Poder Executivo federal regulasse a utilização dessas terras pelos Estados. Essa utilização envolve claramente o exercício de atos possessórios. Quando a Constituição de 46 reafirmou o domínio da União sôbre tais terras, sem qualquer alusão à posse, não excluiu, portanto, a posse que os Estados tivessem exercido ou estivessem exercendo. É esta a construção que o eminente Ministro Hermes Lima propõe, no seu voto: reconhecer a posse do Estado, que me parece a mais razoável, *data venia* dos pronunciamentos anteriores e do que acaba de fazer, com a ilustração de sempre, o eminente Ministro Pedro Chaves. O domínio é da União, mas a posse tem sido reconhecida aos Estados.

O Sr. Ministro Evandro Lins — O Estado está propondo uma ação de retificação do registro. Não está propondo o cancelamento de um contrato de concessão de serviço público. O registro foi feito abusivamente. O que o Estado concedeu foi um serviço público. Êle não vendeu as terras. O que se está propondo é a anulação da concessão feita em 1919, concessão que foi anulada por decreto no dia 17-7-1934.

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Perdoe-me V. Exa.: não precisava propor ação alguma para anular a concessão. Anulava-a por decreto.

O Sr. Ministro Evandro Lins — Como a emprêsa indevidamente registrou no Registro Imobiliário essa concessão de serviço público, o Estado propôs a anulação da concessão e, por via de conseqüência, o cancelamento do registro.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — O litisconsórcio era necessário, como demonstrou o eminente Ministro Pedro Chaves, pelo art. 88, do Código de Processo Civil.

O Sr. Ministro Evandro Lins — Vou permitir-me dar uma explicação maior, porque fiz um estudo demorado do assunto e a conclusão a que cheguei abrangeu conseqüências de ordem jurídica nas relações entre a União e os Estados, e, ainda, conseqüências de ordem social, que são da maior importância no caso, porque são centenas de milhares de cidadãos atingidos por esta decisão, em virtude das vendas irregulares que se fizeram, como é notório, no Brasil inteiro, onde homens que cultivam e lavram a terra se vêem das mesmas desapossados.

Isso ocasionou, inclusive, um convênio, como tive oportunidade de mostrar, entre o Estado do Paraná e a União, em relação às glebas de Missões e Chopin, onde trágicos acontecimentos, com mortes de colonos, estavam ocorrendo. E foi necessária a intervenção do Estado para solucionar o problema.

O Sr. Ministro Vilas-Boas — A União está muito preocupada com a reforma agrária. Saindo essa reforma, haverá a distribuição dessas terras aos colonos.

O Sr. Ministro Evandro Lins — A causa é de suma importância, inclusive pela gravidade de suas conseqüências. Aguardo com prazer a conclusão e ilustração que nos pode dar o eminente Ministro Vítor Nunes sôbre a matéria.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Agradeço muito a contribuição dos apartes dos eminentes colegas. Já havia atentado para a objeção do Mestre Hahnemann Guimarães quanto à natureza da ação proposta, porque o ilustre advogado da embargante acentuou êsse ponto no memorial. Mas o que me parece, depois de nova reflexão sôbre o assunto, é que isso constitui mérito da ação. Saber se o contrato firmado com o Estado era translativo de propriedade, ou não, e se podia ser transcrito como título de

propriedade, tudo isso me parece mérito da demanda.

O Estado pleiteia a rescisão do contrato. Sustenta, ao que parece, que o firmou a título de proprietário, como também o afirma a recorrida que sustenta, em conseqüência, pertencer-lhe o domínio. A União, o titular do domínio, pela própria Constituição, deveria, a rigor, ter sido chamada ao processo. Mas o processo já caminhou durante anos e muitos atos nêle se praticaram. Qual a conseqüência, para a União, de não haver intervindo? É a de não lhe ser oponível a decisão, por não ter sido parte no processo. O Juiz só podia decidir as relações entre o Estado e a concessionária. Se essas relações não forem de domínio, ou se o Juiz se limitar às relações não dominiais, não lhe faltará autoridade para decidir a causa. Se o Juiz fôr além e decidir sôbre o domínio, a União pode simplesmente ignorar a sentença, ou imputá-la pelos meios de direito ao seu alcance porque não foi parte no processo, não sendo atingida pela coisa julgada, consoante o princípio da sua ilimitação objetiva.

Peço vênia aos eminentes colegas que votaram, na Turma, do mesmo modo que eu, para reconsiderar aquêle meu voto de então, que focalizava precìpuamente o problema da propriedade. Agora, mais bem esclarecido, recebo os embargos, entendendo que o Estado tinha legitimidade para pleitear a rescisão do contrato que êle mesmo firmou. O exame das condições em que se fêz êsse contrato e das suas conseqüências, tudo isso é o mérito da causa a ser ainda julgado. É o meu voto, *data venia*.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Evandro Lins e Silva — Sr. Presidente, gostaria de dar uma explicação e prestar esclarecimentos em virtude da objeção levantada pelo eminente Ministro Hahnemann Guimarães e pelo que se contém no voto do eminente Ministro Hahnemann Guimarães e pelo que se contém no voto do eminente Ministro Pedro Chaves.

Dei-me ao trabalho de fazer longo estudo dêste processo e cheguei a determinadas conclusões, desenvolvendo meu voto em duas partes. A primeira, em que procurei demonstrar que essas terras eram de propriedade da União, porque, se dúvida pudesse haver em relação àquele condomínio a que aludiu o Presidente Epitácio Pessoa, na sua mensagem, e a outros inúmeros atos e leis e, mesmo, à Constituição de 1934, essa dúvida deixou de existir após a Constituição de 1946, que, no seu art. 34, como salientou o eminente Ministro Vitor Nunes, espancou qualquer dúvida a respeito. Diz êsse artigo:

"Incluem-se entre os bens da União:

.....

II — a porção de terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, às fortificações, construções militares e estradas de ferro".

Tive oportunidade de mostrar o seguinte: Durante o Império, a preocupação maior do legislador era a colonização das terras devolutas; na República, a preocupação maior foi a segurança militar. Isso se verifica através dos textos das Constituições de 1891, 1934, 1937 e 1946.

O Estado do Paraná opõe, em relação ao argumento do eminente Ministro Gonçalves de Oliveira, que o art. 34, realmente, assim dispõe, porém o art. 180, que está no capítulo das Fôrças Armadas, estabelece que ficarão sob a fiscalização do Conselho de Segurança Nacional essas zonas indispensáveis à defesa do País. E eu disse no meu voto que é certo, como alega o Estado do Paraná, que, do exame comparativo dêsses dois textos, se percebe não haver uma identificação necessária entre as zonas indispensáveis à segurança nacional, tal como previstas no art. 180, e a chamada faixa de fronteira de que cogita o art. 34.

Mas não é menos certo que a lei complementar (porque existe uma lei complementar, a Lei 2.597, de 12 de setembro de 1955) veio operar expressamente essa identificação, no seu art. 2º, onde dispõe que é considerada zona indispensável à defesa do País a faixa interna de 150 km de largura paralela à linha divisória do território nacional, cabendo à União sua demarcação.

Portanto, depois dessa lei complementar, por mais que desejassemos não fôsse essa a extensão da faixa de fronteira, ela é de 150 km. É lei complementar da Constituição.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Com a devida venia, é para aplicação do art. 180, da Constituição.

O Sr. Ministro Evandro Lins — Mas a zona indispensável à defesa do País é essa faixa de 150 km.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Aí haverá fiscalização da União. Como disse o eminente Ministro Hermes Lima, que deu ao assunto uma interpretação mais convincente, agora o domínio, a propriedade, limita-se aquilo que era pacífico, tranqüilo, quando foi promulgada a Constituição de 1946, uma faixa de fronteira de 60 km. Tive ensejo de opinar neste sentido como Consultor-Geral da República em parecer aprovado pelo Presidente da República.

O Sr. Ministro Evandro Lins — É uma interpretação razoável, da qual, com a devida vênia, divirjo. Acho que há uma identificação; que a Lei 2.597 completou, regulou, igualmente, as terras devolutas federais situadas na zona considerada indispensável à defesa nacional, a faixa interna de 150 km de largura paralela à linha divisória do território nacional. A interpretação que V. Exa. dá e que o eminente Ministro Hermes Lima também deu...

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — O terreno está dentro da faixa de 10 léguas.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — No meu voto, não me manifestei sôbre a extensão da faixa de fronteira, porque isso não me pareceu essencial. Reservei-me, para exame mais pormenorizado dêste assunto oportunamente.

O Sr. Ministro Evandro Lins — No estudo que fiz, verifiquei, através de tôda a legislação, que os Estados se serviram largamente de tais terras, fazendo sôbre elas contratos de concessão e, mesmo, de venda. Essa situação, até na Constituição de 1934, era prevista, quando sobrevieram várias leis regulando o domínio, regulando a posse, permitindo que os Estados fizessem concessões etc. Os Estados fizeram concessões. Pergunta-se: venderam essas terras, transferiram o domínio? Não, porque não o podiam fazer. Se levarmos êste raciocínio às últimas conseqüências, teremos de aceitar o seguinte: nula era a primitiva concessão. Diante do raciocínio do eminente Ministro Hahnemann Guimarães, a primitiva concessão feita pelo Estado é nula de pleno direito.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Deu aquilo que não tinha.

O Sr. Ministro Evandro Lins — Não adianta à embargada pleitear, porque, qualquer que seja o ângulo em que se coloque o problema, ela não tem o menor direito.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — E é esta a questão a resolver-se entre o Estado e a embargada.

O Sr. Ministro Evandro Lins — Pelo memorial da embargada, ela já se considera proprietária. Diz isso em várias passagens.

Verifique o seguinte, Ministro Hahnemann Guimarães: o fato capital da presente demanda é o título de domínio pleno das terras, devidamente transcrito no Registro de Imóveis. Evidentemente, uma concessão de serviço não podia operar transcrição no Registro de Imóveis, dando propriedade plena das terras à embargada. Uma decisão assim tomada, *data venia*, seria contraditória, por-

que daria plena propriedade dessas terrar à embargada, reconhecendo, embora, que era nula de pleno direito a própria concessão feita em 1919.

O que o poder concedente pleiteia é anular a concessão feita. Se êle tem legitimidade para pleitear a anulação da concessão, o cancelamento do registro é uma conseqüência inevitável.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — A anulação da concessão não importa na nulidade do respectivo registro.

O Sr. Ministro Vilas-Boas — O Estado rescindiu isso no dia 17-7.

O Sr. Ministro Evandro Lins — Sim, tanto que não voltou o eminente advogado a apresentar argumento que apresentava como recorrente, que era êste: o Estado não podia anular essa concessão, porque, de acôrdo com o Código dos Interventores, êle não poderia alterar concessão de terras do domínio da União, sem prévio assentimento do Govêrno Federal. Dizia, então, que o Código dos Interventores estava em pleno vigor. Pude verificar e disse mesmo no meu voto que, quando o Estado anulou a concessão não estava mais em vigor o Código dos Interventores, que deixara de viger, em face da promulgação da Constituição de 1934. O Estado poderia anular a concessão. O Código dos Interventores data de 1931: é o Decreto nº 20.348, que regulamentou as atividades do Govêrno provisório, de 1930 a 1934.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — É a chamada Lei Orgânica do Govêrno Provisório.

O Sr. Ministro Evandro Lins — Esta lei, em seu art. 11, impedia aos Estados alterar concessões de terras do domínio da União, sem a prévia e expressa autorização do Govêrno Provisório. Alegava-se isto: Não podia o Estado alterar a concessão, porque não teve prévia autorização do Govêrno Provisório.

Ora, pude demonstrar no meu voto que o ato do Govêrno Estadual era posterior à Constituição de 1934. Portanto, podia o Estado, perfeitamente, sem essa prévia autorização, anular a concessão.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — V. Exa. sustentou que a anulação da concessão importava na anulação do registro. A anulação do registro é conseqüência necessária da anulação da concessão.

O Sr. Ministro Evandro Lins — O Estado não podia vender, só podia fazer concessão, no máximo. O ponto de vista do eminente Ministro Hahnemann Guimarães é que êle não admite nem mesmo essa concessão feita pelo Estado.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Foi essa concessão que se registrou no Registro de Imóveis?

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Parece que foi aquisição de domínio.

O Ministro Evandro Lins — Essa concessão foi registrada no Registro de Imóveis.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Se o registro feito no Registro de Imóveis foi ùnicamente baseado na concessão, pode subsistir um registro, quando se anula o ato em que êle se baseou?

O Sr. Ministro Evandro Lins — Entendo que não.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Parece que V. Exa. sustentou que êsse registro não podia subsistir, porque foi baseado num ato nulo ou anulável.

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Mas isso só pode ser decretado contenciosamente, e a ação contenciosa só pode ser movida pelo interessado.

O Sr. Ministro Evandro Lins — A União, alguma vez, concedeu terras à embargada? Jamais. A União não tem relação alguma com a embargada. Jamais teve. Portanto, a União não poderia jamais promover uma ação contra a embargada.

Mantenho o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Vilas-Boas — Senhor Presidente, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná assim situou a questão:

"No mérito, não é melhor o direito da apelante.

A apelante, Companhia Paranaense de Colonização Espéria S. A., adquiriu da Cia. Industrial Agrícola e Pastoril do Oeste de São Paulo, por escritura de 6 de julho de 1926, um corte de terras integrante do imóvel denominado Colônia Afonso Camargo, no Município da Foz do Iguaçu. Essa gleba integrava uma concessão de terras, outorgada pelo Estado do Paraná, à firma Méier, Anes & Cia. Ltda., ou seus antecessores, para fins específicos de colonização.

Nêsse contrato ficaram estipuladas as condições que deveriam reger o pacto, entre as quais constava a referente à devolução das terras não colonizadas, findo o prazo contratual.

Dizia a cláusula: "Findo o prazo de oito anos de que trata o artigo anterior, a parte não colonizada voltará ao domínio do Estado, sem ônus algum para o mesmo".

Ficou também estabelecido que, depois de decorrido êsse prazo, a concessionária poderia tornar essa concessão em compra e venda, pura e simples, sem a condição de colonizar se fizesse o pagamento de mais Cr$ 3,50 por hectare".

Assim ficou a situação: no dia 17 de julho de 1934, dia seguinte à promulgação da Constituição, o Interventor Manuel Ribas baixou um decreto, declarando caducas essas concessões porque a Companhia não tinha cumprido o contrato, não tinha realizado a concessão de maneira alguma. Isto foi em 1934.

Infelizmente, o Estado só se lembrou de efetivar ou executar êsse contrato em 1951, naturalmente pela implicação que traria êsse ato alienativo nulo da Companhia.

O problema é êste: podia o Interventor Manuel Ribas fazer isso?

Podia, nos próprios têrmos do contrato.

O Estado não dava essa concessão na qualidade de proprietário, mas na *conditio possidentis*, porque o domínio era realmente da União.

Desfazendo essa concessão, a conseqüência seria cancelar todo e qualquer registro que se tivesse feito, operante ou inoperantemente. O fato é que havia um registro e isso, de maneira alguma, não altera a situação da União, no caso.

A União, a qualquer momento, pode firmar seu direito sôbre essas terras, fazer delas o que lhe aprouver, distribuir a gleba entre os ocupantes, etc.

O direito do Estado do Paraná de obter êste cancelamento resulta, precisamente, dêsse decreto de rescisão, que hoje nem pode ser mais anulado, porque é de 1934. Mas aquilo que fizeram em seu nome, êle tem o direito de desfazer.

No julgamento da turma, se tivesse atendido a essa situação, nem teria conhecido do recurso extraordinário. Acompanhei, entretanto, parece-me, o eminente Ministro Relator e julguei o Estado do Paraná carecedor da ação, quando, realmente, não o era: êle tinha legítimo interêsse em que seu nome não figurasse no registro como possível transmitente de um direito que êle não tinha.

Há, aí, um interêsse não só de ordem econômica, mas de ordem moral.

Que essa concessão podia ser anulada, porque a Companhia não havia cumprido sua obrigação, podia.

Estou de acôrdo com o eminente Ministro Relator recebendo, em parte, os embargos do Estado do Paraná, mas julgando prejudicados os embargos da Fundação Paranaense de Colonização e Imigração, *data venia* do eminente Ministro Pedro Chaves.

VOTO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Sr. Presidente, por ocasião do início do julgamento dêstes embargos, tive muita dúvida quanto à conclusão a que chegou o Relator, eminente Ministro Evandro Lins, mesmo porque S. Exa. recebia os embargos apenas em parte, reconhecendo o direito da União sôbre as terras questionadas.

Ora, a União não foi parte no feito. A rigor, deveria ter sido citada no despacho saneador, para integrar a contestação ou como oponente, manifestar o seu direito, pois a Lei Federal, atribui à União a propriedade da faixa de fronteira, pelo menos na extensão de dez léguas. Mas, o certo é que a causa correu, sem a audiência da União, sem a integração da contestação pela União, e chegou ao Supremo Tribunal Federal.

Aqui, neste plenário, pelos debates, depois da análise do voto do eminente colega Ministro Hermes Lima, Sr. Presidente, chego à conclusão de que também devo acompanhar S. Exa., porque a verdade é que, se o Estado deu a concessão ilegítima, de acôrdo com tôdas as premissas estabelecidas, tem o direito de anular o título, a inscrição, reputada irregular. Com efeito, as terras não lhe pertenciam, assim, o Estado tem o direito de anular essa mesma concessão, embora os títulos estejam registrados no registro de imóveis.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Ilegitimidade quanto ao domínio.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Sim. Mesmo porque êsse registro resulta da concessão feita pelo Estado. Ora, o Estado tem o direito de anular concessão irregular e, mais ainda, a transcrição imobiliária abusiva.

A verdade é que os Estados deram concessões de terras na faixa de fronteira. Com efeito, a lei federal nº 7.724, de 1945, diz, expressamente:

"Art. 2º .....

§ 1º Quando se verificar que os Estados e municípios efetuaram quaisquer transferências do domínio ou quaisquer concessões de colonização, ou exploração agrícola ou industrial, na suposição de lhes pertencerem as terras, serão confirmadas as vendas, ... etc.".

Quer dizer, a própria legislação federal cuida da concessão de terra na faixa de fronteira pelo Estado, ao dispor, em definitivo, o direito da União sôbre a faixa de fronteira, sôbre essas terras.

De sorte que os Estados que deram, como no caso concreto, uma concessão que de fato é ilegal, que não se fundamenta em lei, nem na Constituição, têm o direito de anular essa mesma concessão, e também os seus efeitos, no registro imobiliário.

O voto lúcido, proferido, neste recinto, pelo eminente Ministro Hermes Lima fortalece a convicção que formei, depois do julgamento anterior, porque, em verdade, por ocasião dêsse julgamento, tinha dúvida sôbre a conclusão do voto do eminente Ministro Evandro Lins, que resultava em direito para uma parte que não figurava na ação.

Sr. Presidente, entendo que o Estado tem direito de anular uma concessão ilegítima que deu e a transcrição imobiliária abusiva.

Com essas considerações, também recebo os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Mota Filho — Sr. Presidente, também acho que o Estado tem o direito de anular a concessão, mas não pela forma como o fêz. Entendo que o Estado não era parte legítima. *Data venia*, estou de acôrdo com o eminente Ministro Pedro Chaves. Rejeito os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Senhor Presidente, também tinha dúvida sôbre o caso, mas o debate brilhante esclareceu-me.

Se o registro tem como base única a concessão, ato do Estado, a anulação dêsse ato, promovida pelo Estado, tem como conseqüência necessária a anulação do registro, que nesse ato e só nêle se baseou.

Assim, peço vênia para acompanhar o eminente Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, peço venia ao eminente Ministro Relator, para acompanhar o eminente Ministro Pedro Chaves.

Desde a Lei nº 601, de 1850, a faixa de dez léguas de terras devolutas é considerada propriedade da União, para a defesa das fronteiras, conforme a Constituição de 1891, em seu art. 64.

O Estado não podia fazer a concessão que fêz. Não tinha legitimidade para isso. E se não tinha legitimidade para isso, menos legitimidade tinha êle ainda para pleitear a anulação no Registro de Imóveis.

Como bem acentuou, em seu voto, o eminente Ministro Pedro Chaves, litisconsórcio era necessário, nos têrmos do art. 88, do Código de Processo Civil.

Mantenho meu voto, dado na turma, rejeitando os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa (Presidente — Egrégio Tribunal, estando em causa discussão de matéria constitucional, aplicação de dispositivo da Constituição federal, devo ter voto.

Data venia, acompanho o ponto de vista do eminente Sr. Ministro Relator, por entender que, no caso, o Estado do Paraná, bem ou mal, fizera concessões de terras e o Interventor Manoel Ribas, no exercício do poder, considerou nulas tais concessões, cancelando-as.

O que busca o Estado, no momento, é provar legítimo êsse seu ato e ilegítimas as concessões, embora levadas ao registro de imóveis, segundo se alega, fraudulentamente.

Êste o entendimento que me ocorreu, diante do voto de S. Exa.

Por estas razões, recebo, em parte, os embargos do segundo embargante, Estado da Paraná, julgando prejudicados os embargos do primeiro embargante, contra os votos dos eminentes Ministros Pedro Chaves, Cândido Mota e Hahnemann Guimarães.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Receberam, em parte, os segundos embargos, prejudicados os primeiros embargos, contra os votos dos Ministros Pedro Chaves, Cândido Mota e Hahnemann Guimarães, (votou o Presidente).

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa.

Relator o Exmo. Sr. Ministro Evandro Lins.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Evandro Lins, Hermes Lima, Pedro Chaves, Vitor Nunes, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Cândido Mota, Luís Gallotti, Hahnemann Guimarães e Ribeiro da Costa.

Ausente, licenciado, o Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada.