TERRAS DEVOLUTAS DE FRONTEIRAS – VENDA PELO ESTADO – NULIDADE – USUCAPIÃO

– As terras situadas na faixa de fronteiras são do domínio da União, na forma da lei; são nulas as vendas dessas terras realizadas pelos estados, ressalvados os casos previstos no Decreto-lei nº 9.760, de 1946.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

União Federal *versus* Estado de Mato Grosso e Scaff Gattass & Companhia

Ação Cível Originária n.º 132 – Relator: Sr. Ministro ALIOMAR BALEEIRO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros na sessão plenária do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente a ação.

Brasília, 4 de abril de 1973. *Eloy da Rocha*, Presidente. *Aliomar Baleeiro*.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: Trata-se de ação ordinária de anulação de venda de imóvel proposta perante a Vara da Fazenda em 1965, pela União, contra Scaff Gattas & Companhia e Mato Grosso.

A União pretende a decretação de nulidade da venda e da transcrição do respectivo título, da área "Bela Vista", com 9.726 ha. situada na ilha secularmente conhecida 'Insua", no Rio Paraguai, Comarca de Cáceres, em faixa de fronteira, à firma Scaff Gattass & Companhia.

2. O fundamento jurídico do pedido contém-se no seguinte trecho da inicial:

"Que, todavia, o título definitivo, embora fazendo menção à área ocupada pelo posseiro, Eulálio Soares de Oliveira, não consignou característicos importantíssimos, tais como a circunstância de que o imóvel vendido, se localiza em uma ilha, ilha essa secularmente conhecida por "Insua", nome imposto ao lugar, em homenagem a Luiz de Albuquerque de Melo Pereira e Cáceres; de que, no imóvel, existe um Destacamento do Exército Nacional, onde se construiu Quartel e casas de residência de praças; de que a ilha alienada pelo estado se situa no Rio Paraguai, rio público federal; de que, finalmente, o lote está na faixa de fronteira, e, principalmente, por tratar-se de ilha, localizada em rio na faixa de fronteira, constitui bem imóvel da União.

Que pelo que se expôs no item anterior, ao estado era vedado promover quaisquer atos relativos àquele território, principalmente os de domínio.

Realmente, para que o estado pudesse alienar o imóvel *sub judice*, necessário seria que o mesmo se incluísse entre os seus bens patrimoniais".

A inicial está instruída com as plantas do imóvel (fls. 6 e 7) e certidão de transcrição da venda no Registro de Imóveis de Cáceres (fls. 5).

2. Citados os réus, apenas Scaff Gattass & Cia. ofereceram contestação, a fls. 28. Diz que a A. não provou ter domínio, ao passo que eles, réus, são detentores de tí-

tulo transcrito. E que a União não promoveu o processo discriminatório.

3. Alega, ainda, em seu favor, art. 19 do Decreto-lei n.º 9.760, de 5.9.46, combinado com o art. 1.º da Lei n.º 3.081, de 22.12.56. Diz que a A., em face do art. 5.º, *b*, *c*, e *f* do Decreto-lei n.º 9.760-46, deveria fazer prova de que o imóvel não está incorporado ao domínio privado. Alega ainda que esse Decreto-lei n.º 9.760, em se tratando de faixa de fronteira, abriu exceção ao Decreto n.º 22.785, de 31.5.33, permitindo o usucapião, encurtado pela Lei n.º 2.437/55.

O título expedido por Mato Grosso está a fls. 34.

4. Essa contestação foi impugnada pela União, que reitera tratar-se de uma ilha situada na fronteira onde existe *quartel e destacamento federal que não podia ser vendida* pelo Estado, quando já vigorava o Decreto-lei n.º 9.760, de 5.9.46.

O juiz se deu por incompetente para a ação, fazendo subir os autos ao Supremo Tribunal Federal (fls. 44-5). Aqui, a causa foi distribuída ao eminente Ministro Carlos Medeiros, em 1966.

5. A douta Procuradoria-Geral da República (fls. 51-7) manifestou-se pelo prosseguimento da ação.

6. O eminente Ministro Eloy da Rocha lançou o saneador de fls. 51, reconhecendo a legitimidade das partes e assinando-lhes 10 dias para declararem as provas que pretendessem.

A União, considerando que os réus não contestaram a localização do imóvel litigado, com ilha no Rio Paraguai, limite natural com estrangeiro, para configuração da hipótese do art. 1.º, *c*, do Decreto-lei n.º 9.760/46, declinou de requerer provas. Nada requereram os réus (cert. fls. 53).

7. O referido despacho de fls. 55 ordenou abertura de vista às partes, para razões. Arrazoou brevemente a União, a fls. 56. Os réus deixaram esgotar-se o prazo sem uma palavra (cert. fls. 58).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: O título expedido pelo Governador de Mato Grosso, em 26.11.55, testemunha que essa Unidade da Federação vendeu aos réus 10.000 ha de terras em Bela Vista, Município de Cáceres, configurando a área um polígono irregular, achando-se os respectivos marcos colocados, o 1.º, na barra do Canal Pedro II com o Rio Paraguai (margem direita) e os outros em diferentes pontos dos canais que derivam para esse curso d'água, e ainda neste, como tudo consta de memorial e planta, esta às fls. 35. Nela se vê, como na de fls. 6, que a área é circulada de água em todo o polígono, exceto pequena reta entre o Canal Paivarim e o Rio Paraguai (estações 22 e 23). Trata-se, parece, de área sem rio que separa o Brasil da Bolívia nesse trecho de seu curso.

É essa área que a inicial descreve e reivindica, por estar situada na chamada faixa de fronteira e, exatamente numa ilha limítrofe, onde a União mantém destacamento do Exército, tendo construído quartel e casas para os soldados.

II. Embora não houvesse sido requerida qualquer perícia, não há juridicamente dúvida sobre a individuação do imóvel. Os réus não contestam a situação e confrontação do polígono de terras quase todo compreendido entre a margem direita do Rio Paraguai e os canais ou braços de rio adjacentes. Nem podem contestar fato certo, histórico, notório e oficialmente proclamado de que o Rio Paraguai constitui uma das linhas de fronteiras do Brasil com as nações vizinhas ao Oeste. Nesse ponto, militam a favor da Autora os arts. 209 e 211, do Código de Processo Civil.

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

Essas terras passaram ao domínio nacional com a Independência e, por força do art. 64, da Constituição Federal de 1891, vieram a pertencer aos estados-membros de sua situação.

É certo que, desde a primeira metade do século XVI, começou o processo de desmembramento pelas sesmarias e datas, a partir do litoral atlântico, até atingir o Oeste remoto.

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

Depois de uma legislação fragmentária e extravagante, a Assembléia Geral do Império do Brasil dispôs sobre essa matéria de terras devolutas na Lei n.º 601, de 18.9.1850, que proibiu a cessão gratuita, e veio a ser regulamentala pelo Decreto n.º 1.318, de 1854. Ora, essa primeira lei nacional de terras determinou que ficasse reservada uma faixa ao longo das fronteiras, numa largura de 10 léguas, para sua proteção militar e colonização. De então por diante, essa faixa nunca deixou de pertencer à União, porque não foi atingida pelo art. 64, da Constituição Federal de 1891, desde que esse dispositivo ressalvou expressamente para o domínio nacional a porção de território indispensável à defesa das fronteiras, etc. Não revogou, mas confirmou a Lei de 1850, que estabelecia a largura daquela porção de terras nos limites com o território estrangeiro. Logo nos primeiros anos da República, tentaram os estados dilatar o sentido do art. 64, da Constituição Federal 1891, pretendendo até que no conceito de terras devolutas entravam os terrenos ribeirinhos e os de marinha. Mas isso não prevaleceu, desde a reação do Senado, em 1892, rejeitando um projeto nesse sentido, até o veto de Prudente de Morais a outro semelhante, em 1896.

IV. A Constituição Federal de 1946, em cuja vigência Mato Grosso vendeu as terras aos réus, inclui no rol de bens da União, *as ilhas fluviais nas zonas limítrofes com outros países e a porção de terras devolutas indispensável à defesa das fronteiras, etc.*

É incontestável, nem foi contestado pelos réus, que a área comprada por estes, em 1955, constitui parte duma ilha fluvial na zona limítrofe com outro país. Além disso, estava na faixa de fronteira desde a delimitação da lei de 1850 até os diplomas em vigor ao tempo da venda celebrada por Mato Grosso.

O art. 5.º do Decreto-lei n.º 9.760, de 5.9.46, que regula de modo geral os bens da União, conceitua, no art. 5.º, as terras devolutas na faixa de fronteira, e em nenhuma das suas categorias poderá ser enquadrado aquele polígono que o estado vendeu aos réus, sem ter o domínio dele.

A Lei n.º 2.597, de 13.9.55, alargou a faixa nacional de terras devolutas ao longo das fronteiras das 10 léguas, da Lei de 1850 e Decreto de 1854, ou 66 quilômetros, para 150 km. Mas isso é irrelevante para o caso concreto, porque a área disputada está à margem do rio divisório, o Paraguai, numa largura de menos de 10 km.

Situadas à margem desse Rio Paraguai, que divide o Brasil do território de outros países, as terras negociadas com os réus eram, sem sombra de dúvida, bens patrimoniais da União, os quais Mato Grosso não poderia arrogar-se a dono, nem muito menos vender como devolutas do estado.

O Supremo Tribunal Federal, reiteradas vezes, depois do Decreto-lei n.º 9.760-46,

tem afirmado o domínio da União sobre as terras de fronteiras, repelindo as investidas e vendas do Paraná, inclusive em ação deste contra aquela (ERE n.º 52.331, E. Lins, 30.3.64; AC n.º 81, Barros Barreto e Gonçalves, de Oliveira 21.6.60; AC n.º 9.621; AC n.º 85, 75 e 149, etc.).

V. Porque o domínio da União, na área dos confins, é a continuação daqueloutro domínio, resultante da posse histórica de 1500 e da conquista posterior, e porque essa faixa não se compreende nas terras devolutas transmitidas pela Constituição Federal de 1891 dos Estados-membros, está ela livre de provar seu domínio. Este é *pleno jure*. O particular é que terá ônus de provar que sua área foi desmembrada legitimamente do patrimônio público em algum tempo por um título idôneo ou por algumas das formas de aquisição toleradas pelo Decreto-lei n.º 9.760, de 1946. Salvo prescrição imemorial ou *praescriptio longissimi temporis*, consumada antes do Código Civil.

VI. A contestação procura socorrer-se do usucapião. Se é certo que antes da legislação do Governo Provisório instalado pela Revolução de 1930, ou pelo menos antes do Código Civil, art. 67, era admitida, por juristas e Tribunais, a aquisição da propriedade de bens públicos patrimoniais (não os de uso público) por usucapião de 40 anos — *praescriptio longissimi temporis* — não é menos certo que depois de 1917 isso foi vedado por leis expressas. Quem não usucapiu até 1917, não pode contar o tempo posterior do Código Civil. O Supremo Tribunal Federal o afirmou várias vezes antes e depois do Código Civil. O usucapião de 40 anos era admissível, mas esse prazo deveria ter ocorrido antes desse diploma. Veja-se, por exemplo, o RE n.º 4.430, com apoio de Orozimbo e única repulsa de Hahnemann, que sustentou a imprescritibilidade. Era, pelo menos, a doutrina de Lafayette e de Lacerda Almeida.

Alegam os réus que o próprio Decreto-lei n.º 9.760-46 faz exceção para as terras de fronteira. Aceitando a tese por amor à discussão, os réus não preenchem os requisitos para tal usucapião.

Seu título foi expedido e registrado em 1955 e a União continuou a ocupar a área com seus estabelecimentos militares, como se vê do ofício do General Ademar Queiroz, à fls. 32, e está assinalado na planta de fls. 6.

Ora, em 1955, estava em pleno vigor esse Decreto-lei n.º 9.760, de 1946, cujo art. 200, repetindo a legislação anterior, desde o art. 67, do Código Civil, estatui: "Os bens imóveis da União, seja qual for a sua natureza, não são sujeitos a usucapião." É afinal, a mesma regra do Decreto n.º 22.785, de 31.5.33, do Governo Provisório de 1930.

O usucapião do Decreto-lei n.º 9.760/46, art. 5.º e, de referência à faixa de fronteira, é de 20 anos, e não sofreu alteração pela Lei n.º 2.437/55. Esta é lei geral e aquela lei especial (Introd. ao Código Civil, art. 2.º, § 2.º).

Não há, portanto, margem à invocação da Lei n.º 2.437/55, que encurtou os prazos prescricionais e o de usucapião.

VII. Julgo procedente a ação para anular a venda e a transcrição, nos termos do pedido na inicial, e condeno os réus às custas e aos honorários de advogados, estes na base de Cr$ 1.000,00.

EXTRATO DA ATA

ACOr — n.º 182 — MT — Rel., Ministro Aliomar Baleeiro. Autora: União Federal. Réus: Estado do Mato Grosso e Scaff Gattass & Cia. (Advs., Hélio Ribeiro e outros).

Decisão: Julgada procedente, unânime. Impedido, o Ministro Xavier de Albuquerque. Falou o Dr. José Carlos Moreira Alves, Procurador-Geral da República, pelo Ministério Público Federal.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha. Presentes à sessão os Srs. Ministros Luiz Gallotti, Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Barros Monteiro, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque e Rodrigues Alckmim. Procurador-Geral da República, o Dr. José Carlos Moreira Alves.