

RELATÓRIO

I — SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 51.290

Segunda Turma

(Goiás)

Relator: O Sr Ministro EVANDRO LINS E SILVA.

Recorrente: Estado de Goiás.

Recorridos: Sociedade Imobiliária Goiana Ltda. e outros.

Ação Discriminatória. Deslinde de domínios da União, dos Estados e Municípios. A Lei n.º 3.081, de 22-12-1956, obriga à exibição dos títulos de propriedade na primeira fase e finaliza com o julgamento do domínio e a demarcatória. Graves fraudes documentais reconhecidas pela decisão recorrida. O domínio deve ser julgado. Recurso extraordinário conhecido e provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos acima identificados, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer e dar provimento ao recurso.

Brasília, 24 de setembro de 1968. — EVANDRO LINS E SILVA, Presidente e Relator.

COMENTÁRIO

Os dois venerandos Acórdãos acima transcritos dizem respeito a questão da maior importância para o patrimônio do Estado da Guanabara, eis que versam acerca de usucapião de *terras devolutas*. As terras devolutas, como se sabe, estiveram todo o período da Colônia e do Império no patrimônio do Governo Central do país (Coroa Portuguesa e Governo Imperial), alterando-se essa situa-

O Sr. Ministro EVANDRO LINS (Presidente): — O Estado de Goiás, desejando proceder ao deslinde das terras de seu domínio, conhecidas por “Fazenda São Lourenço do Paraíso”, propôs a competente ação discriminatória, na forma da Lei n.º 3.081, de 22-12-1956. Considera devolutas essas terras, por força do art. 64 da Constituição de 1891 e leis pertinentes, não obstante se acharem divididas, sendo duas glebas através do Registro Torrens, uma delas por processo nulo, ora em fase de recurso. Segundo os que alegam possuir domínios nessa Fazenda, cuja área soma 320.000 hectares, sua propriedade está repartida entre a Sociedade Imobiliária Goiana Limitada, com 30%, e seis outros donos, com o restante (320.000 hectares — 3.200.000.000 m², área em km², dá 3.200 km²).

Simultaneamente, historiam a sua procedência, remontando além do ano de 1937, até às Sesmarias denominadas “Santa Cruz do Canabrava” e “São Lourenço do Paraíso”. Ao ver do discriminante, a perfeição do encadeamento das transmissões foi adrede preparada, usando-se para isso meios escusos e criminosos, como passa a demonstrar e promete provar no curso da demanda.

A Sesmaria “Santa Cruz do Canabrava”, concedida a Caetano Pereira Cortez, conforme a certidão de f. 11, sobre não corresponder às dimensões exigidas nas Cartas Régias e Provisões, e a outros requisitos, não tem demarcação nem confirmação régia, não há inscrição dela no Registro Paroquial e caiu em comisso. Certifica o documento de f. 12 que a Sesmaria de “São Lourenço do Paraíso”, nunca existiu. A escritura de f. 13 foi forjada. Outra escritura, lavrada em 26-6-1837, denota igualmente vícios e falsificações (documento de f. 13), estranhando o recorrente que “mesmo dentro do Arquivo Público do Estado, haja possibilidade da prática de atos de falsificações contra interesse do próprio Estado” (f. 5, item d). As certidões de f. 13-14 e 17 provam que não existe no Cartório respectivo o livro da escritura de 29-10-1860, e, bem assim, a fraude no recibo de pagamento da sisa. O inventário dos bens de Ana de São Joaquim Cardoso “foi adulterado em suas páginas, para inclusão nêde das terras em questão”, indispensável a que não houvesse solução de continuidade na cadeia dominial. A escritura de 18-7-1879, cujo livro teve as suas fôlhas substituídas, para nêde ser incluída. A prática da mesma falsidade no inventário dos bens de Justina Pires Maciel, a fim de inserir terras questionadas, adquiridas antes de 1887, e visando por êsse meio subtrair ao Estado o direito de reclamá-las. E, por derradeiro, a escritura de doação

ção apenas quando promulgada a Constituição Republicana de 1891, cujo art. 64 transferiu o domínio sobre aquelas terras para os diversos Estados da Federação. Não o fez, entretanto, relativamente às terras devolutas situadas no território da antiga Prefeitura do Distrito Federal, antecessora do Estado da Guanabara, as quais continuaram no patrimônio da União Federal (diversas leis fe-

de 1917, parcialmente falsificada. A prescrição aquisitiva não ocorre inclusive porque os antecessores não residiam nos imóveis. O Estado, dentre outros motivos, propõe a discriminatória para atender a reclamos de verdadeiros lavradores, que desejam adquirir terras onde possam trabalhar e produzir. A descrição do imóvel discriminando é acompanhada do mapa requerido no art. 2.º, letra *a*, da Lei n.º 3.081 (f. 19).

Nomeados 14 réus, o autor pede que uma vez discriminadas as terras sejam elas reconhecidas como domínio público do Estado de Goiás, e, conseqüentemente, declarados de nenhum efeito jurídico os títulos inquinados, anulando-se os registros imobiliários acaso existentes.

Feitas as citações (f. 21-99v.) e decorrido o prazo legal sem que os interessados exhibissem os títulos de propriedade (f. 110v.), foi encerrada a fase preliminar do feito (f. 101).

Aberto o termo de contrariedade, nenhum dos citados contestou. Nomeou-se curador à lide (f. 110v.).

A sentença julgou “o autor carecente da ação proposta, por imprópria”, visto como a divisão das terras, os inventários processados e um registro Torrens lhes tirariam a qualidade de devolutas, desde que hábeis os documentos.

Embora reconhecendo que os crimes alegados na inicial “existem e estão patenteados nos documentos de fôlhas 11-16 dos autos, o que é corroborado pelo mutismo dos interessados” e a despeito “da origem criminosa dos documentos de propriedade” (f. 115), a anulação desses atos e o cancelamento dos registros é matéria que “escapa à finalidade da discriminatória e deve ser pedida via de ação ou ações próprias”.

Houve apelação de ofício.

O Estado recorreu, argumentando que a propriedade da ação resulta dos termos da própria Lei n.º 3.081, quando, no art. 1.º, dividindo o processo em três fases, determina o chamamento à instância e a exibição dos títulos de propriedade, na primeira, passando à contenciosa e à demarcatória. O Estado de Goiás jamais reconheceu o domínio particular sobre o imóvel discriminando e os documentos juntos com a inicial, provando as aquisições fraudulentas, evidenciam a necessidade de deslindar as terras demandadas (f. 123).

A Procuradoria-Geral do Estado, em proficiente parecer, opinou pela propriedade e procedência da ação.

O Eg. Tribunal de Justiça conheceu da apelação *ex officio* e negou-lhe provimento, nesta síntese:

derais salientaram êsse ponto, sendo a última delas o Decreto-lei n.º 9.760, de 5-9-1946, cujo art. 5.º possui norma a respeito).

2. Com a entrada em vigor da Constituição do Brasil, de 1967, a questão mudou de figura, eis que neste momento já se encontrava devidamente configurado o novel Estado da Guanabara, havendo o art. 5.º daquela Lei Maior declarado expressamente in-

“Decide nos termos da própria sentença apelada, cujos fundamentos são jurídicos e passam a constituir os do presente acórdão”.

Salientou ainda que a discriminatória não tem efeito de ação rescisória, devendo o autor providenciar a abertura de inquéritos que apurem as ações delituosas e instruem a via judicial.

O recurso extraordinário baseia-se no art. 101, III, *a*, da Constituição Federal de 1946, alegando que a decisão foi contrária às disposições do art. 1.º, parágrafo único, dos arts. 5.º e 6.º da Lei n.º 3.081, de 22-12-1956, e também dos arts. 218 e 219 do Código de Processo Civil, os quais não foram aplicados à espécie decidida. O art. 1.º porque eliminou a fase contenciosa; omitindo o despacho saneador e o rito ordinário ignorou o preceituado no parágrafo único do art. 5.º, e a conformidade com a revelia dos interessados na exibição dos títulos e documentos, menosprezou o art. 6.º, bem como as medidas coatoras e sanções dos arts. 218 e 219, do Código de Processo Civil, aos quais êle remete.

A Sociedade Imobiliária Goiana Limitada e dois outros impugnaram o apêlo, robustecendo os fundamentos das decisões de ambas as instâncias inferiores, e ajuntando que transcorreram de maneira clandestina os prazos das fases subseqüentes à citação, irregularidade motivada pela pressa com que o autor de propósito movimentou o processo a ponto de não dar ao magistrado a oportunidade do saneador.

Deferido o recurso e contra-arrazoado (f. 158-167v.), falou a douta Procuradoria-Geral da República, opinando pelo seu conhecimento, com suporte no art. 114, III, letra *a*, da Constituição, e provimento, para que, reconhecida a propriedade da ação, seja ela novamente julgada na instância primitiva.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro EVANDRO LINS (Relator): — A ação de discriminação de terras públicas tem na Lei 3.081, de 22-12-1956, um rito claramente demarcado, que não pode sofrer supressões sem gerar a nulidade processual. O art. 1.º estabelece, com perfeita nitidez, que:

“O processo constará de três fases: a preliminar, de chamamento à instância e exibição dos títulos de propriedade; a contenciosa, que finaliza pelo julgamento do domínio, e a demarcatória”.

As duas primeiras fases são ainda condicionadas ao disposto no art. 6.º, que obriga à exibição dos títulos e documentos, para prova da pro-

cluírem-se as terras devolutas no patrimônio dos Estados da Federação. Esse preceito, como é evidente, importou na *transferência de domínio* sobre as terras devolutas situadas no território da antiga Prefeitura do Distrito Federal para o patrimônio do Estado da Guanabara, desfalcando-se o patrimônio da União Federal. Assim sendo, importa conhecer a jurisprudência dos tribunais acerca dos principais problemas relativos às terras devolutas, eis

priedade particular, prescrevendo as cominações dos arts. 218 e 219 do Código de Processo Civil se os citados descumprem a *obligatio exhibendi*. No caso, sucedeu que os interessados foram revéis até a audiência de instrução e julgamento, incluída esta, enquanto o art. 5.º preceitua que deverão eles levar a juízo os títulos em que fundaram as suas alegações devidamente filiados”. Havendo, portanto, a obrigação legal de exhibir, prevista no art. 218, I, não foram tomadas medidas processuais, de iniciativa do Juízo, que compelissem à exibição ou, recusada esta, facultassem ao juiz considerar provadas as alegações do requerente, nas condições do art. 219. Comentando o preceito, diz Pontes de Miranda:

“Obrigação legal” de exhibir é a que corresponde ao direito à exibição concedida pela lei a certas pessoas em casos expressos...” (*Comentários ao Código de Processo Civil*, tomo III, 2.ª ed., p. 321, item 2).

O silêncio e a inércia dos interessados teriam que ser vencidos ou compensados pelos meios legais postos à disposição do magistrado, de modo a obstar que pudesse impedir indiretamente a prestação jurisdicional esperada pelo autor. Transcorreu depois a fase contenciosa, sem que fôsse o processo saneado, e, desconhecendo o grau de idoneidade dos títulos de domínio, que a amplitude do processo ordinário proporcionaria esclarecer, o julgador declarou imprópria a ação, quando a lei prevê de modo expresso que o feito ingresse na fase demarcatória, logo que transite em julgado a decisão (art. 7.º).

A matéria é da maior relevância e foi julgada como se não vigesse, em sua letra e sobretudo em seu espírito, a Lei 3.801, que visou aparelhar o Estado contra “grilos” da espécie do que está relatado nestes autos.

A justificação do projeto de que resultou a Lei 3.801 explica a sua razão de ser e os seus objetivos. Aí se diz:

“Pode ocorrer que as terras do domínio da União, dos Estados ou dos Municípios (como acontece com as devolutas) se achem confundidas, ocupadas indevidamente como particulares, usurpadas, e até transcritas como particulares, ou devastadas criminosamente.

Isto tem ocorrido até com “próprios”, ou seja com imóveis adquiridos a título singular pelas entidades de Direito Público interno”.

.....
 “Verifica-se, no entanto, que a prática de abusos de todo o gênero continua, e os infratores, sem título, ou com falsa documentação, permanecem usufruindo ilegalmente as terras do patrimônio público, vendendo-as,

que a Procuradoria Geral do Estado deverá funcionar em pleitos relativos às terras devolutas situadas no território do Estado da Guanabara.

3. O pronunciamento do Colendo Supremo Tribunal Federal trazido à colação diz respeito a contenda surgida entre o Estado de Goiás e posseiros de terras situadas em seu território. A dita pessoa jurídica postulou em juízo uma ação *discriminatória de terras*

locando-as, etc., e arrasando as reservas florestais, em detrimento da Nação e do bem-estar social.

Todos êsses fatores de ordem material e de conseqüências jurídicas concorrem para a *indole da ação discriminatória*. E é por isso que as terras públicas, em geral, se apuram *por exclusão* das que devam ser consideradas particulares; e não se pode exigir “documento” ao Poder Público para prova de seu domínio, e sim apurar êste domínio por exclusão das áreas cobertas, juridicamente, por título hábil, devidamente filiado, nos termos do direito vigente.

E não se perca de vista que a transcrição não expunge de vícios o domínio nem a posse pode-se objetivar sobre coisa fora do comércio, portanto, sobre bens legalmente inalienáveis e insuscetíveis de apropriação única, formando ela só um Capítulo. Tais bens só perdem a inalienabilidade, que lhes é peculiar, nos casos e forma que a lei prescrever (C. Civ., arts. 65 e 68)”.
 |

Note-se: — a transcrição não expunge de vícios o domínio nem a posse pode se objetivar sobre coisa fora do comércio. O domínio há de examinado e julgado na segunda fase (contenciosa) da ação.

Trata-se de extensíssima área territorial, 3.200 km², que comporta duas vezes e mais de um terço a superfície do Estado da Guanabara (o Estado da Guanabara tem 1.356 km²). A divisão de 3.200 km² por 1.356 km² dá de quociente 2,358. Portanto, duas vezes e mais de um terço.

O autor tem o direito de obter o discrimine de suas terras das que forem de domínio particular. Com essa finalidade anexou à inicial todos os elementos de instrução que a lei requer, para deslindar a situação, de fato e de direito, em que elas se encontram, inclusive adiantando provas de fraudes documentais, de tal forma eloqüentes, que de plano convenceram o ilustre prolator da sentença. Essa evidência, longe de induzir ao carecimento da ação, pelo contrário instiga no sentido de se apurar a verdade, uma vez que a discriminatória, em sua segunda fase, conforme expressão textual do art. 1.º da lei, “finaliza”, precisamente, “pelo julgamento do domínio”, para em seguida possibilitar a demarcação. Conseqüentemente, não podem servir de motivo ao juiz para se recusar à cognição do processo as prováveis atividades delituosas inferidas dêste ou daquele título dominial, quanto mais que, no parágrafo único do art. 8.º, a lei teve o cuidado de abranger na competência do juízo discriminatório as questões processórias e incidentes, objetivando as terras em lide.

públicas (essa espécie de ação foi instituída pela Lei n.º 3.081, de 22-12-1956), tendo por objeto terras que ela alegava serem devolutas, discutindo-se acirradamente no curso do feito o ponto relativo à ausência de título que conferisse ao Estado de Goiás o domínio sobre as terras em litígio. Conforme muito bem assinalou o voto do Exmo. Sr. Ministro ALIOMAR BALEEIRO, o título do referido Estado (bem como de qualquer outro Estado da Federação) sobre

O caso é da maior relevância, como já assinaiei.

O Juiz de Direito principia a sua sentença, com estas palavras candentes:

“Não consta dos autos haja sido cumprida a gritante necessidade da instauração de qualquer inquérito, seja administrativo, seja de que natureza fôr, para apuração de responsabilidade contra os bandalhos autores de tantos delitos cometidos contra a fé e a Administração Pública, limitando-se o autor a lamentar que em uma sua própria repartição se pratiquem falsificações contra seus interesses.

De qualquer maneira, entretanto, os crimes existem e estão patenteados nos documentos de f. 11 a 16 dos autos, o que é corroborado pelo mutismo dos interessados.

Assim, evidenciado está que a documentação comprobatória do domínio dos atuais proprietários do imóveis em questão foi obtida por meios fraudulentos. Chamados, para exhibirem os seus títulos, nenhum deles atendeu. Na fase contenciosa do processo, ninguém apresentou nenhuma contestação”.

Apesar disso, entendeu que tais documentos obtidos por meios criminosos não podiam ser declarados sem efeito através de ação discriminatória, pois as terras eram de domínio particular. Penso que a Lei n.º 3.801 autoriza a discussão do domínio, obrigando o suposto dono ou possuidor ao chamamento da instância e “exibição de títulos de propriedade”, com o consequente “juízo do mérito”, após a fase contenciosa.

A Lei 3.801 foge dos cânones comuns exatamente com a finalidade de oferecer ao Estado meios eficazes para impedir a repetição de “grilos” que se tornaram famosos em nosso país.

Reconhecendo, também, a fraude dos documentos apresentados com a inicial, o acórdão recorrido mandou remeter cópia dos mesmos à Procuradoria da Justiça para os fins de direito. Entendeu, porém, confirmando a sentença, que não era possível “passar por cima da lama e prejudicar terceiro, talvez de boa-fé”, considerando que a ação discriminatória tem “o fim específico de declarar um direito preexistente” e não os “efeitos de uma rescisória”.

As razões do recorrente mostram que o Estado de Goiás não pretende atribuir efeitos rescisórios à ação discriminatória. Os registros Torrens, cujos julgamentos teriam efeito *erga omnes*, só abrangeriam uma pequena parte do imóvel discriminado. Ainda que definitivamente decididas as ma-

terras devolutas encontra-se na própria Constituição (tôdas as Constituições da República trouxeram norma a respeito), constituindo êsse ato jurídico a *fonte originária* do seu domínio.

4. Assim sendo, o particular que seja réu de ação discriminatória de terras públicas é que tem de fazer prova acerca da existência de *título válido* a respeito das terras objeto de litígio, importando êsse preceito em inegável *inversão do ônus da prova*, o

trículas, não haveria óbice ao julgamento do mérito, excluindo-se as áreas definitivamente matriculadas.

Por estas razões, de acórdão com o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, conheço do recurso e lhe dou provimento para que, reconhecendo a propriedade da ação ajuizada, como discriminatória, voltem os autos à instância originária, a fim de ser nela processada e julgada a causa nas três fases, e demais previsões, estabelecidas na Lei n.º 3.801, de 22-12-1956.

VOTO

O Sr. Ministro ALIOMAR BALEEIRO: — As terras do Brasil foram objeto de conquista e posse, por Pedro Álvares Cabral para o Rei de Portugal. Ela passou a ser uma fazenda do Rei, ficando no domínio real até a Independência, quando foi transferida para o Patrimônio Nacional, lá permanecendo todo o tempo do Império, até que o art. 64 da Constituição de 1891 a distribuiu aos Estados em cujos limites se encontrava. Então, os Estados, como sucessores da Nação brasileira, e a Nação brasileira, como sucessora do patrimônio pessoal do Rei de Portugal, não necessitam trazer nenhum título. O título é a posse histórica, o fato daquela conquista da terra. A terra, no Brasil, originariamente era pública. O Rei desmembrou pedaços, áreas enormes, as chamadas sesmarias, e doou-as. Houve êsse processo até quase a Independência. Depois da Independência, estabeleceu-se que não poderiam ser mais objeto de doações ou concessões. Deveriam ser vendidas. Ora, o Rei de Portugal não dava terras. Ele fazia uma espécie de concessão aos sesmeiros, para sua efetiva utilização econômica. O que queria era fundar um império. Queria que o sujeito trouxesse dinheiro, homens, ferramentas, animais, lavrasse a terra, valorizasse-a, com o que o Rei receberia seus impostos, tanto que reservava certos direitos regaleanos. Basta o fato de não terem cumprido suas obrigações — como geralmente não cumpriam — para com a Coroa Portuguesa, para que caíssem em *comisso*, por diferentes maneiras.

O Estado de Goiás não precisa provar nada. A presunção é que a terra é dêle. O particular é que tem de provar, por uma cadeia sucessória, que as terras foram desmembradas do patrimônio público. Não há nenhuma dúvida a respeito disso.

Sr. Presidente, acompanho o voto de V. Ex.^a

qual passa a pesar sobre o Réu e não sobre o Autor. Trata-se, aliás, de simples desenvolvimento dos conceitos que já estavam implícitos no processo de *discriminação judicial* instituído nos arts. 32 a 60 do acima citado Decreto-lei n.º 9.760, onde já ocorria a inversão do ônus da prova. Assinale-se, entretanto, não nos encontrarmos perante vantagem processual indevidamente outorgada ao Poder Público, o qual ficaria na lide em situação de nítida superioridade em relação ao particular, mas de simples reconhecimento