

JEFERSON CALIXTO e JEFERSON CALIXTO JÚNIOR

Advocacia, Assessoria e Consultoria Agrária

→ A PROBLEMÁTICA DAS DESAPROPRIAÇÕES NA REGIÃO OESTE DO ESTADO DO PARANÁ: 1- Histórico das Desapropriações 2 – Terras Devolutas; Faixa de Fronteira

(Decisão proferida nos autos de Ação De Desapropriação de Imóvel Rural, por Interesse Social, para Fins de Reforma Agrária - Nº 1999.70.02.003887-0/PR)

1 - HISTÓRICO DAS DESAPROPRIAÇÕES

A problemática das terras no Estado do Paraná iniciou-se quando, na década de 1950, o Governo, nas mãos do então Governador Moyses Lupion, titulou extensas áreas de "terras devolutas" no Oeste do Estado, cujas terras estavam situadas na chamada "faixa de fronteira". Ocorreu, porém, que as pessoas que foram tituladas pelo Estado do Paraná não foram as mesmas pessoas que, há muitos anos, já ocupavam aquelas terras, seja na condição de proprietários seja na condição de posseiros, pessoas essas que, com seu trabalho e suor, cultivavam-nas e tornaram-nas produtivas. Narram levantamentos feitos pelo INCRA e pelo MPF que o Governador, com as titulações, teria buscado beneficiar pessoas "chegadas" ao poder, as quais não tinham qualquer afinidade com a agricultura, por isso mesmo que ficaram conhecidas como "agricultores de asfalto".

O fato é que, de posse dos títulos de propriedade, os titulados pelo Estado do Paraná, ao verificarem que as terras que adquiriram estavam ocupadas por terceiros e também que o preço delas subia a cada dia que passava (não só por sua extrema fertilidade, que propiciava grandes níveis de produção, como também pelo fato da abertura e do asfaltamento das estradas, que facilitava o acesso e o escoamento da produção), passaram a tentar obter a posse física das áreas, às vezes por meios legais (ações judiciais etc.), mas, na maior parte das terras, fazendo uso da força, contratando, até mesmo, "jagunços".

Diante desse quadro, é fácil concluir que a violência encontrou terreno fértil para explodir, como de fato ocorreu. Tanto que foi preciso, em alguns casos, a intervenção do Exército.

Confira-se, nesse sentido, matéria veiculada no dia 14 de julho de 2001, no jornal "Gazeta do Povo", de Curitiba/PR, denominada "A história de grilagem no Oeste", subtítulo da matéria principal ("INCRA revisará 30 mil títulos de propriedades rurais no Paraná"), que alertava os seus leitores acerca do final do prazo para a ratificação dos títulos expedidos pelo Estado do Paraná na região Oeste do Estado, *in verbis*:

Conforme o Livro Branco de Grilagem de Terras no Brasil, na década de 50 as terras do Oeste do Paraná, na fronteira com Argentina e Paraguai, foram ocupadas por imigrantes de Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

As terras, chamadas devolutas, foram tituladas a afetos do governo, 'laranjas' e até fantasmas. Esses títulos foram expedidos independentemente de as terras estarem ocupadas, foi quando nasceram os conflitos. As pessoas eram expulsas por jagunços e até mesmo pela polícia. Segundo o livro elaborado pelo INCRA, o Poder Judiciário foi conivente com a aparente legalidade dos títulos.

Em 1957, a maior parte das terras do Oeste pertencia à União e não podia ser titulada pelo Estado. Foi nesta época que surgiu a cumplicidade entre o Poder Executivo e os cartórios, que autenticaram falsas procurações.

Dados históricos dão conta que 40 mil hectares do imóvel Rio Quarto, em Céu Azul, no Oeste, foram grilados, beneficiando um diretor do Departamento de Terras do Estado. Estima-se que o governo tenha titulado outra área de 50 mil hectares, a Gleba Chopinzinho, em nome de 119 fantasmas do município de mesmo nome.

Em outro subtópico da mesma matéria, assim está relatada a situação vivida por causa da titulação promovida pelo Governador Moyses Lupion:

Tanto o Diretor Executivo do INCRA, Valdir Dorini, como o fundador do instituto, o paranaense Reinhold Stephanes, reconhecem que a situação gera polêmica porque envolve uma história de conflito agrário, que resultou em morte e injustiças (veja histórico). 'A época de maior conflito, entre 1955 e 1960, foi em Francisco Beltrão, quando houve intervenção federal com a presença do Exército' disse Stephanes. Foi nessa época, durante o governo de Moisés Lupião (sic), que ocorreu boa parte dos conflitos.

Nessa mesma direção, escreveu o então Prefeito do Município de Palotina, Sr. João Bortolozzo, ao Secretário Executivo da Comissão Especial da Faixa de Fronteira, em 23 de agosto de 1971, cujo relatório integra os autos da Reclamação n. 1.074/PR, em trâmite no Supremo Tribunal Federal:

Caminhava, portanto, o Município de Palotina a passos largos em direção ao seu futuro de prosperidade e grandeza, quando alça-se ao comando político do Estado a figura celeberrima do Moyses Lupion, acompanhado de uma coorte faminta de lucros fáceis. E lá se foi a tranqüilidade de nossos habitantes.

Pretendendo apossar-se daquelas terras fertilíssimas, mas, tendo contra sua pretensão as transcrições imobiliárias que escudavam o direito dos sucessores da 'BRAVIACO' e de Ruy de Castro, Lupion simplesmente rebatizou a gleba Piquiry, passando a denominá-la por colônias Rio Azul, Piquerobí e Pindorama,

designações com as quais titulou-a toda, não em favor dos que a trabalhavam e a faziam produzir, mas em favor de seus apaniguados, os chamados 'lavradores de asfalto'.

E, pasme V. Exa., esses títulos de Lupion, em flagrante duplicidade registrária, foram 'normalmente' transcritos no Registro de Imóveis. Ademais o D.G.T.C. (Departamento de Terras) em tempo algum fez qualquer medição ou demarcação na propriedade de Ruy de Castro ou na parte restante, ainda de propriedade da 'BRAVIACO'. Acrescente-se a isso que na área de Palotina jamais qualquer titulado teve posse, nem ali plantou um único pé de couve.

Claro está que esses registros dúplices geraram situações complexas, as quais desencadearam conflitos de graves proporções entre os sucessores de Ruy de Castro e titulados pelo Estado, estes acobertados ostensiva e acintosamente pela Polícia de Lupion. E, como não poderia deixar de ser, o sangue correu fartamente, a ponto de a 5a Cia. de Fronteiras, do Exército Nacional, haver destacado um grupo para Palotina a fim de coibir os desmandos praticados pelos sicários do Governo Estadual.

Diante dessa situação de insegurança e violência generalizada, o Governo Federal, por meio do INCRA, teve que agir para que a paz e o progresso voltassem à região.

Mas, por que desapropriar aquelas terras, quando o INCRA já tinha conhecimento das titulações irregulares promovidas pelo Estado do Paraná na faixa de fronteira? Por que propôs ações expropriatórias, em vez de ações voltadas à defesa do patrimônio da União como, por exemplo, ações anulatórias dos títulos espúrios ou mesmo ações discriminatórias? É o próprio expropriante (INCRA) quem responde esses questionamentos, na sua manifestação datada de 03 de março de 1986, constante nos autos n. 1999.70.02.003744-0, que tramitou nesta Vara Federal:

A violência tornou-se a palavra de ordem e muitos foram os que ali deixaram suas vidas.

Foi diante de tal quadro que a Autarquia passou a intervir na região, procurando, dentre as alternativas jurídicas que se apresentavam, qual aquela que num menor espaço de tempo, viesse a satisfazer o interesse social e devolver à região a paz de há muito almejada, rearticulando o processo produtivo, e, sobretudo a Justiça Social.

Duas foram as alternativas jurídicas: a primeira, seria ingressarmos com diversas ações anulatórias daqueles títulos concedido a non domino pelo Estado na faixa de fronteira de domínio da União, ou, como segunda alternativa, a desapropriação por interesse social de todas as glebas tituladas irregularmente.

A primeira alternativa, embora juridicamente correta, na prática, no entanto, era inviável. Muitos daqueles títulos já haviam sido desdobrados e o número de proprietários agora somava-se a milhares de pessoas e uma ação judicial dessa natureza, por si só já é morosa, acrescido do fato do asoberbamento de serviço que acarretaria ao judiciário, cuja precariedade de material, pessoal e mesmo o próprio volume de ações que seriam cometidas aos magistrados - que hoje já atingem o limite do incomensurável - inviabilizaria essa primeira alternativa.

Por outro lado, havia toda uma pressão social de natureza política e econômica a reclamar soluções urgentes, isto porque a regularização fundiária dessas glebas, titulando aqueles que efetivamente se encontravam na posse dos lotes nelas inseridos, representava, não só um aumento do mercado consumidor, bem ainda, possibilitaria um aumento da produtividade da terra a fim de satisfazer as necessidades do mercado interno e a captação de divisas através da exportação (...) para o mercado internacional, promovendo, por outro lado, a já decantada Justiça Social.

Optou-se, assim, pela segunda alternativa - a desapropriação por interesse social - por ser esta a medida jurídica que mais de perto atende aos anseios dos agricultores, o que, uma vez imitado na posse e transcrita a área em nome do INCRA possibilitaria ao órgão titular os que na posse da terra estão possibilitando-os a obter crédito bancário para o crescimento de suas lavouras, desenvolvendo, por outro lado, outras atividades afins (comércio, indústria, etc.), em toda região.

Conforme se constata da manifestação do expropriante, a escolha da ação de desapropriação, em lugar das outras ações, deu-se em razão da necessidade e urgência do caso concreto; vale dizer, para fazer cessar os conflitos e o derramamento de sangue, necessitava o INCRA imitir-se imediatamente na posse dos imóveis titulados ilegalmente pelo Estado do Paraná, o que só seria possível por meio de ação em que houvesse previsão de liminar imissão na posse, ou seja: a expropriatória. Não é demais lembrar, também, que a ação expropriatória, ajuizada sob a égide do Decreto-lei n. 554, de 25.04.69, trazia ainda outra vantagem, pois permitia a transcrição, *ab initio*, do bem expropriado em nome do expropriante (arts. 6º e 7º), possibilitando ao INCRA titular, desde logo, os imóveis em nome das pessoas que verdadeiramente os tornavam úteis e produtivos (quais sejam, aquelas pessoas que detinham a posse física das terras em litígio e as cultivavam).

Importante lembrar que esse "procedimento" adotado pelo INCRA já é do conhecimento do TRF da 4ª Região, conforme se vê nas notas taquigráficas constantes do julgamento dos Embargos de Declaração na AC n. 96.04.58585-1:

Juíza Sílvia Goraieb (Presidente):

- Até hoje não entendi como o INCRA desapropriou essas áreas, sabendo que eram da União.

Dr. Domingos Sávio Dresch da Silveira (Repres. do Min. Público):

- O INCRA afirma que essa era a forma mais ágil de regularizar a situação do conflito.

Juiz José Germano da Silva (Relator):

- Estava morrendo gente em 1974. O Governo tinha de tomar uma providência.

Certo ou errado, o fato é que o INCRA foi bem sucedido no seu intento. Com as desapropriações e a outorga de títulos às pessoas que realmente ocupavam e produziam naquelas terras, a paz voltou à região, tanto que os imóveis, que haviam sofrido razoável desvalorização em razão do conflito, com o fim desse, novamente voltaram a valorizar-se.

Aqui estão, pois, as peculiaridades das ações expropriatórias levadas a efeito pelo INCRA na Região Oeste do Estado do Paraná na década de 1970: o INCRA, mesmo ciente de que as "terras devolutas" alienadas pelo Estado do Paraná na "faixa de fronteira" integravam o patrimônio da União, "optou" por desapropriá-las porque essa era a única medida judicial, dadas as suas características (possibilidade de liminar imissão na posse e transferência do bem para o expropriante), que poderia rapidamente pôr fim à violência que se instaurara na região, o que não sucedia com as outras medidas à sua disposição - ação discriminatória, ação de anulação de títulos dominiais etc, por serem de tramitação mais morosa, apesar de serem processualmente mais adequadas, como bem reconheceu o próprio expropriante.

2 - TERRAS DEVOLUTAS: CONCEITO. FAIXA DE FRONTEIRA: CONCEITO, EVOLUÇÃO E O DOMÍNIO DA UNIÃO SOBRE AS TERRAS DEVOLUTAS SITUADAS NESSA FAIXA.

Inicialmente, todas as terras no Brasil eram públicas, ou melhor, pertenciam à Fazenda Real Portuguesa por direito de conquista, conforme esclareceu o Ministro ALIOMAR BALLEIRO, em voto proferido no Recurso Extraordinário n. 51.290, citado pelo Juiz Federal JOSÉ SABINO DA SILVEIRA na sentença prolatada nos autos da Ação Civil Pública n. 95.0000963-3, que tramitou na 9ª Vara Federal da Circunscrição Judiciária de Curitiba, Seção Judiciária do Paraná:

As terras do Brasil foram objeto de conquista e posse por Pedro Álvares Cabral para o Rei de Portugal. Elas passaram a ser da fazenda do Rei, ficando no domínio real até a Independência, quando foram transferidas para o Patrimônio Nacional, lá permanecendo durante todo o tempo do Império, até que o art. 64 da Constituição de 1891 as distribuiu aos Estados, em cujos territórios se encontravam. Então, os Estados, como sucessores da Nação Brasileira, e a Nação Brasileira, como sucessora do patrimônio pessoal do Rei de Portugal, não necessitam nenhum título. O título é a posse histórica, o fato daquela conquista da terra. A terra do Brasil, originariamente, era pública.

Em razão da necessidade de rápido desenvolvimento e povoação do território nacional, a Coroa Portuguesa passou a conceder parcelas de terras àqueles que se interessassem em colonizá-lo, sob o regime de sesmaria. Caso o sesmeiro fosse bem sucedido na colonização das terras que lhe fossem concedidas, obteria título de domínio sobre as mesmas; em sentido contrário, estas haveriam que ser devolvidas à Coroa.

Tem-se aí a origem o primeiro conceito do termo "terra devoluta", quer dizer, a terra devolvida à Coroa Portuguesa pelo fato de o sesmeiro não ter cumprido com as condições impostas na carta de sesmaria.

Entretanto, com o correr do tempo, tal conceito sofreu modificações, sendo que, hodiernamente, como ensina HELY LOPES MEIRELLES, "Terras devolutas são todas aquelas que, pertencendo ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não se acham utilizadas pelo Poder Público, nem destinadas a fins administrativos específicos. Tal conceito nos foi dado pela Lei

Imperial n. 601, de 18-9-1850, e tem sido aceito uniformemente pelos civilistas".

Fixado, portanto, o que seja "terra devoluta", passo a estudar o conceito e a evolução da "faixa de fronteira", bem assim o domínio da União sobre as tais terras na referida faixa.

Neste particular, dada a acuidade com que tratou do tema, adoto o estudo desenvolvido pela ilustre Desembargadora Federal, Doutora MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE, contido no voto proferido no julgamento da Apelação Cível n. 97.04.07470-0/PR, *in verbis*:

"A controvérsia dos autos versa sobre a validade da cessão de terras realizada pelo Estado do Paraná em favor da Fundação Paranaense de Colonização e Imigração, lavrada em 29 de janeiro de 1951, transcrita no registro imobiliário em 28 de janeiro de 1956.

A tese dos desapropriados, réus na ação civil pública que visa a anular a transferência das terras, e acatada pela sentença judicial, parte do princípio de que somente em 12 de setembro de 1955 a faixa de fronteira foi ampliada para 150 km, constituindo-se em ato jurídico perfeito o negócio jurídico realizado antes desta data, embora transcrito no registro imobiliário somente em 28 de janeiro de 1956. Referido negócio teve por fundamento um Termo de Acordo assinado entre o governo da União e o governo do Estado do Paraná que entrou em vigor após ser registrado pelo Tribunal de Contas da União, onde ficou estabelecido que o Estado do Paraná transferiria para as comunidades indígenas as terras devolutas estaduais determinadas pelo Serviço de Proteção ao Índio e as áreas excedentes (fl. 32) reverteriam ao patrimônio do Estado que as utilizaria para fins de colonização.

Para a conclusão sobre essa controvérsia cumpre uma análise da evolução das terras públicas no Brasil e do conceito de faixa de fronteira, o que estabelecerá quem era o titular da terra situada no município de Chopinzinho, dentro da faixa de 150 km da fronteira e a validade do contrato de cessão de terras à Fundação Paranaense de Colonização e Imigração.

As terras brasileiras, inicialmente, eram todas públicas e pertenciam a Portugal por direito de conquista.

A primeira medida com vistas à colonização foi tomada em 1534, quando o Brasil foi dividido em 14 capitanias hereditárias, com 15 lotes, doadas a 12 donatários (Martin Afonso recebeu duas partes e Pero Lopes, três partes), que possuíam o direito de distribuir sesmarias aos particulares, sob o regime da enfiteuse.

Em 1822, pouco antes da independência do Brasil, foi suspensa a concessão de sesmarias, iniciando-se a fase de ocupação. Como não havia legislação disciplinando o uso das terras, as pessoas tomavam posse e começavam a cultivá-las. Nesse período, a morada habitual e o cultivo da terra passaram a ser elementos essenciais de legitimidade da posse.

Em 18 de setembro de 1850, a Lei Imperial n. 601 surge com o objetivo de regularizar a situação das terras públicas, evitar abusos no apossamento e legitimar as ocupações, definindo as terras devolutas e proibindo a sua aquisição por outro título que não seja o de compra, estipulando uma exceção na faixa de fronteira, onde seriam concedidas gratuitamente para uma colonização mais rápida.

Aparece aí, pela primeira vez, uma referência à faixa de fronteira que foi delimitada em 10 léguas (66 quilômetros), nestes termos:

"Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850:

'Art. 1o - Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.

Excetuam-se as terras situadas nos limites do império com países estrangeiros em uma zona de 10 léguas, as quais poderão ser concedidas gratuitamente.'

O Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854, ao regulamentar a referida lei, determina:

'Art. 82. Dentro da zona de dez léguas contíguas aos limites do império com países estrangeiros, e em terras devolutas, que o governo pretende povoar, estabelecer-se-hão Colônias Militares.'

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 atribuiu aos Estados-Membros as terras devolutas situadas em seus respectivos territórios, cabendo à União a porção do território nacional necessário à defesa das fronteiras, assim explicitando:

'Art. 64. Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Parágrafo único - Os próprios nacionais, que não forem necessários para o serviço da União, passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados.'

A doutrina e a jurisprudência entendem que, por não fixar a dimensão da faixa de fronteira, a Constituição Federal de 1891 recepcionou o disposto na Lei Imperial n. 601, ou seja, 66 quilômetros.

Assim permaneceu até a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, em 16 de julho de 1934, que fixou a faixa de fronteira em 100 quilômetros, nestes termos:

'Art. 166. Dentro de uma faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas se efetuarão sem audiência do Conselho Superior da Segurança Nacional, estabelecendo este o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais e determinando as ligações interiores necessárias à defesa das zonas servidas pelas estradas de penetração.

§ 1º - Proceder-se-á do mesmo modo em relação ao estabelecimento, nessa faixa, de indústrias, inclusive de transportes, que interessem à segurança nacional.

§ 2º - O Conselho Superior da Segurança Nacional organizará a relação das indústrias acima referidas, que revistam esse caráter podendo em todo o tempo rever e modificar a mesma relação, que deverá ser por ele comunicada aos governos locais interessados.

§ 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.'

Porém, as terras da União continuam sendo aquelas dentro de 66 km da fronteira porque o art. 20 assim dispunha:

'Art. 20. São do domínio da União:

I - os bens que a esta pertencem, nos termos das leis atualmente em vigor.'

Logo, a concessão de terras devolutas situadas na faixa de 66 até 100 km da fronteira, poderia ser feita pelos Estados com audiência do Conselho Superior da Segurança Nacional, porque estas continuavam na propriedade estadual, mas estavam dentro da faixa necessária à defesa das fronteiras.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, alterou a faixa de fronteira para 150 km, nestes termos:

'Art. 165. Dentro de uma faixa de 150 quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação poderá efetivar-se sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional, e a lei providenciará para que nas indústrias situadas no interior da referida faixa predominem os capitais e trabalhadores de origem nacional.

Parágrafo Único - As indústrias que interessem à segurança nacional só poderão estabelecer-se na faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras, ouvido o Conselho Superior de Segurança Nacional, que organizará a relação das mesmas, podendo a todo tempo revê-la e modificá-la.'

E em seu artigo 36, relativamente aos bens da União, novamente manteve as leis em vigor.

'Art. 36. São do domínio federal:

- a) os bens que pertencerem à União nos termos das leis atualmente em vigor;*
- b) os lagos e quaisquer correntes em terrenos do seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a territórios estrangeiros;*
- c) as ilhas fluviais ou lacustres nas zonas fronteiriças.'*

Isto é, a Constituição ampliou a faixa de fronteira para 150 quilômetros, mantendo a obrigatoriedade da audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional para as concessões de terras nessa área, mas não passou para a União o domínio das terras devolutas situadas entre 66 km e 150 km. Continuaram dos Estados e estes somente poderiam concedê-las nos termos do artigo 165.

A Constituição Federal de 1946 atribuiu à União a porção de terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras em dispositivo assim redigido:

'Art. 34. Incluem-se entre os bens da União:

II - a porção de terras devolutas indispensável à defesa das fronteiras, às fortificações, construções militares e estradas de ferro.'

E em nenhum dispositivo fixou a faixa de fronteira, estabelecendo no art. 180:

'Art. 180. Nas zonas indispensáveis à defesa do País, não se permitirá, sem prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional:

I - qualquer ato referente à concessão de terras, à abertura de vias de comunicação e à instalação de meios de transmissão;

II - a construção de pontes e estradas internacionais;

III - o estabelecimento ou exploração de quaisquer indústrias que interessem à segurança do País.

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

Isto não significa que entre a sua promulgação e a edição da Lei n. 2.597, de 12 de setembro de 1955, a faixa de fronteira inexistia ou era de 66 km, conforme estabelecido na sentença, porque foram recepcionadas as leis então vigentes relativas à faixa de fronteira. Assim manifesta-se Pontes de Miranda em sua obra, Comentários à Constituição de 1967, pág. 525, 3a Edição, sobre a recepção da lei ordinária para estabelecer a faixa de fronteira:

'A situação jurídica que se criou com o art. 34, II, da Constituição de 1946, foi deveras interessante. Quem fala de terras devolutas, fala de terras devolvidas (nunca tiveram dono ou tiveram e já não o têm). Tais terras podem estar sob a detenção ou sob a posse de alguém, ou serem, além de sem dono, sem posse: adéspotas. A 18 de setembro de 1946 todas as terras sob as quais não havia domínio conforme registro de imóveis (eficácia contra terceiros ou erga omnes) ficaram sujeitas a nelas se revelar o interesse da União, no tocante à defesa das fronteiras, fortificações, construções, construções militares e estradas de ferro. Não se disse qual a zona, mas haveremos de entender a fixada, então, pela lei ordinária.'

E a lei vigente era o Decreto-Lei n. 852, de 11 de novembro de 1938 que, com base na Constituição Federal de 1937, já impunha uma faixa de fronteira de 150 km, não poderia estabelecer outra menor. Referida lei dispôs pertencerem à União, as águas dos lagos, bem como dos cursos d'água existentes dentro da faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras.

Esta tese é defendida por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que em sua obra, Direito Administrativo, assim assevera:

'A faixa de fronteira é prevista desde a Lei n. 601, de 1850, cujo art. 1º fixava uma largura de dez léguas. Essa faixa foi fixada depois em 100 km (Decreto n. 24.643, de 10.07.34, art. 29, I, c; depois passou a ser de 150 km (Decreto-Lei n. 852, de 11.11.38, art. 2º, V); atualmente, é mantida essa largura pela Lei n. 6.634, de 02.05.79.' (pág. 472, 9ª Edição).

Na mesma esteira deste decreto-lei, o Decreto-Lei n. 1.164, de 18 de março de 1939, ao dispor sobre as concessões de terras e vias de comunicação na faixa de fronteira, fixou-a em 150 km, nestes termos:

'Art. 1º. As concessões de terras na faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo da fronteira do território nacional com os países estrangeiros não se farão sem prévia audiência do Conselho de Segurança Nacional.'

Nesse mesmo sentido o Decreto-Lei n. 7.916, de 30 de agosto de 1945, em seu art. 3º, assim dispõe:

'Art. 3º. Todo aquele, pessoa natural ou jurídica, que tenha obtido permissão do Conselho de Segurança Nacional, ou que goze do direito de adquirir terras ou exercer atividades econômicas, na faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras, de acordo com o que dispõem os Decretos-Leis ns. 1.968, de 17 de janeiro de 1940 (), e 2.610, de 20 de setembro de 1940 (*), poderá requerer ao Governador do respectivo Território, lhes seja deferido cultivar lote desocupado de terrenos marginais ou devolutos, em qualquer ponto dos terrenos territoriais, desde que tais lotes tenham testada inferior a um quilômetro sobre os rios ou estradas e comunicação regionais, e a sua área não exceda dois mil hectares.*

§ 1º. Os Governadores dos Territórios, independente de qualquer outra formalidade, mandarão proceder à localização do requerente, expedindo, previamente, a 'licença de ocupação', da qual farão constar os dados quanto ao local e confrontações do lote escolhido e quanto à identidade do requerente ou requerentes.

§ 2º. Uma cópia da licença expedida será remetida, obrigatoriamente, à Delegacia Regional do Serviço do Patrimônio da União, para fins da expedição posterior do título definitivo de aforamento que competir nos termos do art. 4º do Decreto-Lei n. 7.724, de 10 de julho de 1945.

§ 3º. Depois da data da vigência do presente Decreto-Lei, nenhuma ocupação gozará da preferência prevista no art. 5º, do Decreto-Lei n. 3.438, de 17 de julho de 1941, se não estiver protegida pela autorização de que cogita o presente artigo e seus parágrafos.'

Não pode prevalecer a tese de que o Decreto-Lei n. 7.724, de 10 de julho de 1945, teria fixado a faixa de fronteira em 66 km e seria ele o recepcionado pela Constituição Federal de 1946, em primeiro lugar porque seria inconstitucional em face da Constituição de 1937 que já o fixara em 150 quilômetros, e, em segundo lugar, porque esta lei apenas pôs fim ao regime de concessões gratuitas de terras devolutas em faixa de fronteira, substituindo-as pelo aforamento, e, em seu artigo 2º, somente confirmou o domínio da União na faixa de 66 km porque não poderia fazê-lo de outro modo. Não poderia porque o artigo 36 da Constituição Federal de 1937 havia reconhecido como bens da União apenas aqueles que já o eram quando promulgada a Constituição Federal de 1937, não cabendo ao legislador ordinário alterar essa propriedade.

Estabelecida a faixa de fronteira em 150 km em 1938, e passando para a União as terras devolutas necessárias para a defesa das fronteiras com a Constituição de 1946, não poderia o Estado vender terras situadas nesta faixa no ano de 1951, porque não lhe pertenciam.

O acordo celebrado entre a União e o Estado do Paraná não pode servir de suporte para este ato, pois não conferiu título algum ao Estado do Paraná, apenas tratou sobre terras devolutas que considerava serem do Estado do Paraná, e não pode ser contraposto ao ordenamento jurídico que estabelecia em sentido contrário.

Mesmo reconhecendo-se, ad argumentandum, a propriedade do Estado do Paraná sobre a área em controvérsia, a transferência para a fundação é nula, pois não contou com a anuência do Conselho de Segurança Nacional, nos termos do artigo 180 da Constituição Federal de 1946.

(...)

É como voto."

Diante da evolução apresentada pela Eminente Desembargadora Federal, extrai-se a seguinte conclusão:

- a) de 1850 a 1934, a "faixa de fronteira" era de 10 léguas ou 66 quilômetros (Lei Imperial n. 601 de 1850), e as "terras devolutas", situadas nessa extensão, eram da União;
- b) de 1934 a 1937, a "faixa de fronteira" passou a ser de 100 quilômetros (Constituição de 1934), e as "terras devolutas", na faixa de 66 quilômetros continuaram a pertencer à União, e as localizadas na faixa de 66 a 100 quilômetros pertenciam aos Estados;
- c) de 1937 até hoje, a "faixa de fronteira" foi ampliada para 150 quilômetros (Constituição de 1937, mantida pela Constituição de 1988), sendo que as "terras devolutas" situadas na faixa de 66 quilômetros (no período de 1934 a 1946 pertenciam à União, e as localizadas entre 66 e 150 quilômetros pertenciam aos Estados), e as localizadas em toda essa faixa de 150 quilômetros, desde 1946 até hoje, pertencem à União.

Observe-se que, na faixa de 66 quilômetros, o domínio das "terras devolutas" sempre foi da União. Esta observação é extremamente relevante porque os imóveis desapropriados pelo INCRA, cujas ações tramitam perante as Varas Federais da Circunscrição Judiciária de Foz do Iguaçu, ao contrário das Varas das outras Circunscrições deste Estado, estão todos contidos nesse faixa. Ou seja, em princípio, todas as alienações feitas pelo Estado do Paraná nessa faixa de 66 quilômetros são írritas, porque realizadas *a non domino*.

E nem se alegue que o domínio dessas terras não pertencia à União, por não se acharem registradas em seu nome. Como visto no tópico anterior, no início toda as terras eram públicas, pertenciam ao Rei de Portugal pelo fato da conquista daquelas terras. Portanto, a União, como sucessora da Coroa Portuguesa, não necessita de nenhum título para provar o seu domínio. O seu título, no tocante às "terras devolutas" situadas na "faixa de fronteira", é a posse histórica.

Por fim, há que se ressaltar que o Egrégio Supremo Tribunal Federal, todas as vezes em que foi chamado para dirimir a questão da dominialidade das "terras devolutas" na "faixa de fronteira", sempre afirmou a propriedade da União Federal sobre as mesmas. Em especial, confira-se o acórdão proferido no RE n. 52.331,

referente a terras alienadas pelo Estado do Paraná ao longo do Rio Paraguai, dentre as quais a área ora "sub judice", que restou assim ementado:

TERRAS DEVOLUTAS - FAIXA DE FRONTEIRA - CONCESSÃO FEITA PELO ESTADO - RESCISÃO.

- As terras devolutas situadas na faixa de fronteira são bens dominicais da União.
- As concessões de terras devolutas situadas na faixa de fronteiras, feitas pelo Estado anteriormente à vigente Constituição, devem ser interpretadas legitimando o uso, mas não a transferência do domínio, em virtude da manifesta tolerância da União e de expresse reconhecimento de legislação federal.
- O Estado concedente de terra devoluta na faixa de fronteira é parte legítima para rescindir os contratos de concessão com ele celebrados, bem como para promover o cancelamento de sua transcrição no Registro de Imóveis.

Ainda, o Pretório Excelso determinou, inclusive, a sustação de pagamento de precatório nessas condições:

DECISÕES JUDICIAIS PROFERIDAS EM AÇÃO DE EXPROPRIAÇÃO, DETERMINANDO A EXPEDIÇÃO DE PRECATÓRIOS RELATIVOS A INDENIZAÇÃO FIXADA. ALEGADA OFENSA A ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, QUE DECLAROU DE DOMÍNIO DA UNIÃO AS TERRAS ONDE SITUADOS OS IMÓVEIS EXPROPRIADOS.

"Em nosso sistema jurídico-processual a desapropriação rege-se pelo princípio segundo o qual a indenização não será paga senão a quem demonstre ser o titular do domínio do imóvel que lhe serve de objeto (cf. art. 34 do DL n.º 3.365/41; art. 13 do DL n.º 554/69; e §2º do art. 6º da LC n.º 76/93). Caso em que o domínio dos expropriados foi impugnado na própria inicial da expropriação, sem prejuízo do processamento desta, que teve o declarado objetivo de regularizar a situação dos inúmeros ocupantes do imóvel, então submetido a tensão social. Ação civil em curso, colimando a declaração de que as terras sempre foram de domínio da União, qualidade que, de resto, fora reconhecida por decisão do STF, no RE 52.331, em razão da qual resultou cancelado, por mandado judicial, o registro de que se originaram os títulos aquisitivos dos expropriados. Absoluta inconsistência, por outro lado, da alegação de que o ajuizamento da ação de desapropriação valeu pelo reconhecimento da legitimidade do domínio dos expropriados sobre o imóvel, raciocínio que, se admitido, levaria a inocuidade do condicionamento legal do pagamento da indenização a prova do domínio. Tais as circunstâncias, a expedição do precatório determinada pelas decisões impugnadas não se fará sem ofensa ao decidido pelo STF no precedente invocado, porquanto importara indenização, pela União, de suas próprias terras. Procedência da reclamação.

(Decisão proferida nos autos de Ação De Desapropriação de Imóvel Rural, por Interesse Social, para Fins de Reforma Agrária - Nº 1999.70.02.003887-0/PR)