

12/03/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 158 SÃO PAULO**

**RELATORA** : **MIN. ROSA WEBER**  
**AUTOR(A/S)(ES)** : UNIÃO  
**ADV.(A/S)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**RÉU(É)(S)** : ESTADO DE SÃO PAULO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**RÉU(É)(S)** : JOÃO DE OLIVEIRA LOUZADA  
**ADV.(A/S)** : JOÃO LYRA NETTO E OUTRO(A/S)  
**RÉU(É)(S)** : MARIA APARECIDA PAIFFER LOUZADA  
**ADV.(A/S)** : JOÃO LYRA NETTO E OUTRO(A/S)  
**RÉU(É)(S)** : ULISSES DE OLIVEIRA LOUZADA  
**ADV.(A/S)** : JOÃO LYRA NETTO E OUTRO(A/S)  
**RÉU(É)(S)** : FRANCISCO EDGARD  
**ADV.(A/S)** : JOÃO LYRA NETTO E OUTRO(A/S)  
**RÉU(É)(S)** : LINDONOR EDGARD  
**ADV.(A/S)** : JOÃO LYRA NETTO E OUTRO(A/S)  
**RÉU(É)(S)** : JOAO LOPES  
**ADV.(A/S)** : JOÃO LYRA NETTO E OUTRO(A/S)  
**RÉU(É)(S)** : CÉLIA GUAZZELLI LOPES  
**ADV.(A/S)** : JOÃO LYRA NETTO E OUTRO(A/S)  
**RÉU(É)(S)** : CELSO GUAZZELLI  
**ADV.(A/S)** : JOÃO LYRA NETTO E OUTRO(A/S)  
**RÉU(É)(S)** : ELY PRESTES GUAZZELLI  
**ADV.(A/S)** : JOÃO LYRA NETTO E OUTRO(A/S)  
**RÉU(É)(S)** : ARNALDO PAIFFER E OUTRO(A/S)  
**ADV.(A/S)** : JARBAS LEONEL MEIRA E OUTRO(A/S)  
**RÉU(É)(S)** : IRACEMA PAIFFER  
**ADV.(A/S)** : JARBAS LEONEL MEIRA E OUTRO(A/S)  
**RÉU(É)(S)** : PEDRO PAIFFER SOARES  
**ADV.(A/S)** : JARBAS LEONEL MEIRA E OUTRO(A/S)  
**RÉU(É)(S)** : OLÍMPIA NUNES DE MORAIS  
**ADV.(A/S)** : JARBAS LEONEL MEIRA E OUTRO(A/S)  
**RÉU(É)(S)** : ESPÓLIO DE ALBERTO SANT'ANNA E SILVA  
REPRESENTADA POR HILDA DE MELLO TEIXEIRA  
E SILVA

## ACO 158 / SP

ADV.(A/S)	:ANTÔNIO RICHARD STECCA BUENO E OUTRO(A/S)
RÉU(É)(S)	:COMPANHIA DE CIMENTO IPANEMA
ADV.(A/S)	:AGENOR GARBUGLIO E OUTRO(A/S)
RÉU(É)(S)	:SILAS FERRAZ DE CAMPOS
RÉU(É)(S)	:GENNY FERRAZ DE CAMPOS
RÉU(É)(S)	:DANIEL FERRAZ DE CAMPOS E OUTRO(A/S)
RÉU(É)(S)	:NEWTON FERRAZ DE CAMPOS E OUTRO(A/S)
RÉU(É)(S)	:SAULO FERRAZ DE CAMPOS E OUTRO(A/S)
CURADOR(A/S)(ES)	:DEFENSORIA PÚBLICA FEDERAL
RÉU(É)(S)	:DORCAS FERRAZ DE CAMPOS E OUTRO(A/S)
CURADOR ASSIST.(S)	:JOSÉ MARIA DE SOUZA ANDRADE
ADV.(A/S)	:ESPÓLIO DE JOÃO GÂNDARA MENDES FILHO REPRESENTADO POR ELYDIA BERTIM GÂNDARA MENDES
ADV.(A/S)	:ANTONIO RICHARD STECCA BUENO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	:MUNICÍPIO DE IPERÓ
PROC.(A/S)(ES)	:ANDRÉ LUIZ DOS SANTOS NETO

## RELATÓRIO

**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):** Senhor Presidente, trata-se de “ação de anulação de títulos de alienação de bens imóveis” proposta pela UNIÃO em **30 de abril de 1968**, com fundamento nos arts. 859 do Código Civil/1916 e 677 do Código de Processo Civil/1939, distribuída à 5ª Vara da Justiça Federal em São Paulo (fl. 179), em face do ESTADO DE SÃO PAULO, das pessoas físicas JOÃO DE OLIVEIRA LOUZADA, BENEDITO DE OLIVEIRA LOUZADA, FRANCISCO EDGAR, JOÃO LOPES, CELSO GUAZELLI, DÉCIO VALDEMARIN, JOSIAS VAZ, JOSÉ MALDONADO BONILHA, NOVELINO PALAMIDESE, PEDRO PAIFFER SOARES, NORBERTO RODRIGUES DE LIMA, RUBENS RODRIGUES DE LIMA, SILAS FERRAZ DE CAMPOS, DANIEL FERRAZ DE CAMPOS, NEWTON FERRAZ DE CAMPOS, SAULO FERRAZ DE CAMPOS e DORCAS FERRAZ DE CAMPOS, bem como de seus respectivos cônjuges, dos menores ROBENILDO PAIFFER, ZAIDA ROSELLI PAIFFER e

## ACO 158 / SP

DORALICE PAIFFER, na pessoa de seu representante legal e progenitor ARNALDO PAIFFER, do ESPÓLIO DE ALBERTO SANT'ANNA e Silva e da pessoa jurídica COMPANHIA DE CIMENTO IPANEMA, para o fim de obter a **anulação de títulos de domínio** expedidos pela então *Procuradoria do Serviço do Patrimônio Imobiliário da Secretaria da Justiça e Negócios do Interior de São Paulo*, os quais, conforme alegado na exordial, recairiam sobre patrimônio público federal.

Pede também a **reintegração na posse** das referidas glebas, bem como a **anulação de todos os atos oriundos dos respectivos títulos**, com o cancelamento de transcrições, registros, averbações e inscrições de todas as escrituras de qualquer natureza e forma a eles vinculados e ainda a condenação nas custas, perdas e danos e demais cominações sucumbenciais.

A controvérsia respeita a uma área de terras de **155,72 alqueires**, tradicionalmente conhecida como "*Campos Realengos, Reinóis ou Nacionais*", localizada, à época do ajuizamento da ação, na zona rural do Município de Sorocaba, SP, hoje situada no Bairro George Oetterer, pertencente ao **Município de Iperó**<sup>1</sup>.

Segundo a exordial (fls. 02-17), a área em questão é parte integrante de uma gleba maior, conhecida historicamente por "**Fazenda Ipanema**", de propriedade da União, com tamanho total de 2.800 alqueires. Sustenta a autora que sempre teve *a posse direta, ininterrupta e efetiva da área, com a aração e preparo geral das terras e respectivo cultivo, bem como tendo, nas partes das terras de descanso, placas indicativas da propriedade da Fazenda Ipanema nos Campos Realengos, sem oposição* (fl. 5).

---

1

[ftp://geoftp.ibge.gov.br/cartas\\_e\\_mapas/mapas\\_para\\_fins\\_de\\_levantamentos\\_estatisticos/censo\\_demografico\\_2010/mapas\\_municipais\\_estatisticos/sp/iperov2.pdf](ftp://geoftp.ibge.gov.br/cartas_e_mapas/mapas_para_fins_de_levantamentos_estatisticos/censo_demografico_2010/mapas_municipais_estatisticos/sp/iperov2.pdf)

A Fazenda Ipanema, a seu turno, consoante se extrai da inicial e dos documentos que a acompanham, cuida-se de importante sítio histórico no qual implantada, ainda nos idos do Período Colonial, a primeira fundição de ferro de que aqui se tem notícia, posteriormente chamada de *Real Fábrica de Ferro de São João de Ypanema* (fl. 82). Consta também da exordial, assim como em diversas manifestações autorais, que o imóvel original media 2.645 alqueires, área sobre a qual nunca houve qualquer litígio, sendo certo que esta parcela do imóvel foi explorada pela União desde a Colônia, que demarcou a área com “valos” cavados na extensão de seu perímetro, e com o chamado “Portão Monumental”, portão principal da fazenda, construído em homenagem à maioridade de D. Pedro II.

Narra-se igualmente que, ainda no século XIX (1872), houve a necessidade de se ampliar a área florestal da Fábrica de Ferro com porções do terreno contíguo para além dos valos que demarcavam a propriedade original e do próprio Portão Monumental, com o intuito de atender à demanda da fábrica por combustível da fundição. A partir de então, segundo a autora, os Campos Realengos foram anexados à Fazenda Ipanema por ordem do Presidente da Província de São Paulo em 11.4.1872, *em vista da informação que o Juiz Municipal do Termo de Sorocaba prestou, em ofício datado de 19.01.1872, de que eram devolutos os terrenos constantes no Aviso expedido pelo Ministério da Guerra em 08.01.1872* (fl. 83 e certidão fl. 97). **Exatamente sobre esta parcela de terra, que a União afirma constituir-se de 155,72 alqueires (e que formariam com o terreno original o todo indivisível de aproximadamente 2.800 alqueires) recai a controvérsia dos autos.** Tal área é sempre referida no processo como “Campos Reinóis, Nacionais ou Realengos”, expressões doravante utilizadas para facilitar o presente relatório.

Ainda, porque relevante para a compreensão histórica dos fatos, emerge dos documentos juntados com a inicial (fls. 83-4) que em 1911 a

## ACO 158 / SP

administração da Fazenda Ipanema foi transferida do Ministério da Agricultura Indústria e Comércio para o Ministério da Guerra (Decreto nº 8.971, de 14.9.1911). Posteriormente, em 1937, reverteu para o Ministério da Agricultura (Decreto-Lei nº 69, de 15.12.1937).

Segundo alega a União na inicial, o Estado de São Paulo, por meio do *Serviço do Patrimônio e Cadastro Imobiliário da Secretaria dos Negócios do Interior e da Justiça*, ao realizar a demarcação e o loteamento de terrenos devolutos contíguos à Fazenda Ipanema, **durante as décadas de 30 a 60 do Século XX**, terminou por proceder, *a non domino*, o loteamento da dita área constituinte dos Campos Realengos, dividindo-a em glebas e emitindo, na sequência, e em favor de particulares, os títulos de domínio cuja anulação pretende.

Alega, outrossim, que não havia qualquer embasamento jurídico para o loteamento, pois exercera posse efetiva sobre a área desde o ano de 1872, quando teriam sido anexados à Fazenda Ipanema os Campos Realengos, formando uma só unidade indivisível com 2.800 alqueires. Sustenta também que, desde pelo menos o ano de 1929, vinha sistematicamente defendendo na esfera judicial a posse da área, quando demandada pelo que chama de *invasores*, sem que tivesse sucumbido em quaisquer das querelas propostas, sistematicamente abandonadas pelos autores.

Explicita ainda a União que o questionado procedimento de *loteamento* teve início quando o Estado de São Paulo promoveu (no ano de 1939), perante o Primeiro Ofício da Comarca de Sorocaba, a **Ação Discriminatória do Sétimo Perímetro (George Oetterer) de Sorocaba** (cuja cópia se encontra integralmente juntada em apenso a estes autos).

Ainda, segundo a União, paradoxalmente, na petição inicial daquela discriminatória, o Estado de São Paulo “*protestou expressamente reconhecer e respeitar o domínio da Fazenda Ipanema, pelas divisas existentes, servidões e*

## ACO 158 / SP

*benfeitorias, e especialmente a área de 155,72 alqueires dos Campos Realengos, chegando a juntar à fls. da Discriminatória um mapa com a indicação precisa da área Campos Realengos, anexado à fls. 26 do Protesto Judicial por cópia autenticada” (fls. 4, 84-5 e certidões de fls. 100-103vº e mapa à fl. 105).*

Frisa, neste tocante, que a Fazenda Nacional não foi citada na referida discriminatória (certidão de fl. 112) e que a decisão, na referida ação, teria transitado em julgado em 14.6.1958 (fls. 8-9) e nela, segundo também alega (fl. 9), à fl. 591 constaria mapa elaborado por Engenheiro Discriminador da Fazenda do Estado, datado de 18.11.1950, *configurando em contorno preciso e evidente todo o Campo Realengo, dando quase completamente sua área como livre de intrusos, denominando-a de “campo”, valendo dizer em reconhecer toda a área como no domínio e posse mansa e pacífica da Fazenda Ipanema* (tal mapa se encontra entre as fls. 612-13 do Apenso 3 destes autos, após laudo de fls. 591-612).

Sustenta ainda que, após o trânsito em julgado da decisão na referida ação discriminatória, *inexplicavelmente, contrariando o domínio e posse da Fazenda Nacional, efetuou a Procuradoria do Serviço de Patrimônio Imobiliário da Secretaria da Justiça e Negócios do Interior e São Paulo o loteamento, em seu gabinete, dos Campos Realengos, dividindo-o em várias glebas e emitindo em favor de particulares títulos de domínio sobre essas glebas* (fl. 9).

Teriam sido expedidos pelo Estado de São Paulo, **entre os anos de 1960 e 1965**, títulos de domínio sobre 11 (onze) glebas nas terras dos Campos Realengos, assim numeradas: nºs 10, 22, 17-A, 9, 25 e 27 (parcialmente), 24, 33, 34, 26, 12 e 29, à época respectivamente transcritas na 2ª Circunscrição Imobiliária da Comarca de Sorocaba sob nºs 16.421, 22.079, 23.316, 17.018, 20.914, 22.828, 17.212, 17.213, 17.643, 17.913 e 42.029 (fls. 11-4).

Informa a autora que somente tomou conhecimento dessa ação

## ACO 158 / SP

discriminatória promovida pelo Estado de São Paulo, bem como da expedição dos títulos de domínio incidentes sobre os *Campos Realengos* (supostamente fundados nesta discriminatória), quando, durante o preparo e cultivo normal e regular da área, foi surpreendida com a citação para se defender nos autos de uma Ação Possessória de Manutenção (Processo Possessório nº 180/67 perante o Cartório do Segundo Ofício da Justiça Federal), promovida por Benedito de Oliveira Louzada, instruída e fundada em título de domínio expedido em favor do particular pelo Estado de São Paulo.

Diante de tal notícia, segundo também consigna a União na inicial, a fim de defender a propriedade da totalidade dos *Campos Realengos*, ajuizou na ocasião Protesto Judicial Contra Alienação de Bens nº 160/68 (que tramitou perante a 2ª Vara Federal de São Paulo), *com a notificação regular da Fazenda (estadual), e de interessados e terceiros incertos, bem como das duas Circunscrições Imobiliárias da Comarca de Sorocaba* (fl. 4).

Ao final, alegando que a presunção de que trata o **art. 859 do Código Civil/1916**<sup>2</sup> cede ante prova adversa, bem como por se tratar de terras de domínio público, cuja prova da origem não estaria sujeita às formalidades criadas para os títulos de propriedade particular, e afirmando terem ocorrido “*a non domino*” as transações feitas na área pelo Estado de São Paulo a particulares, requer a União, em resumo, a anulação dos títulos de domínio expedidos pela Procuradoria do *Serviço de Patrimônio Imobiliário da Secretaria da Justiça e Negócios do Interior e São Paulo* sobre as terras dos *Campos Realengos* (arrolados às fls. 11-4), o cancelamento dos respectivos registros imobiliários e a reintegração na posse direta e efetiva das glebas mencionadas.

Junta documentos (fls. 18-176).

### ***Os réus:***

---

2 Art. 859. Presume-se pertencer o direito real à pessoa, em cujo nome se inscreveu, ou transcreveu.

## ACO 158 / SP

Quanto à formação da angularidade processual, todos os réus foram regularmente citados, bem como os respectivos cônjuges existentes. Em sua maioria apresentaram contestação, como ilustra o quadro abaixo (no qual fiz incluir as respectivas folhas dos autos e também o número da respectiva gleba cuja propriedade a autora reivindica):

	GLEBAS	CITAÇÃO	CITAÇÃO CÔNJUGE	CONTESTAÇÃO
João de Oliveira Louzada	10	309	309	253/255
Benedito de Oliveira Louzada -	22 e 17-A	203	203	212/215
Francisco Edgar	24	309	solteiro	266/268
João Lopes	22	309	309	237/239
Celso Guazelli	22	389	389	237/239
Décio Valdemarin	9	309	309	350/351
Josias Vaz	9	203	203	350/351
José Maldonado Bonilha	9	309	309	350/351
Novelino Palamidese	33	453	453	417/420
Pedro Paiffer Soares	12	309	309	350/351
Norberto Rodrigues de Lima	34	309	309	-
Rubens Rodrigues de Lima	33	202	202	-
Silas Ferraz de Campos	26	389	389	-
Daniel Ferraz de Campos	26	394	394	-
Newton Ferraz de Campos	26	394	394	-
			edital 911, 914 e 922-	
Saulo Ferraz de Campos	26	394	7	976 por curador
Dorcas Ferraz de Campos	26	309	solteira	976 por curador
Robenildo Paiffer, Zaida Roselli Paiffer e Doralice Paiffer, na pessoa de seu representante legal e progenitor Arnaldo Paiffer	12	202	309	350/351
	25 e 17			
Espólio de Alberto Sant'Anna e Silva	(parte)	453	-	483/491
Companhia de Cimento Ipanema	29	453	-	455/468
Estado de São Paulo	-	453	-	314/334

Na contestação apresentada por Novelino Palamidese, teve início uma cadeia de nomeações à autoria regularmente aceita pelo Juízo que, todavia, ao final, restou prejudicada pela desistência da ação, pela autora, quanto ao referido contestante e os respectivos ingressantes. Apenas a título de relato, referido réu nomeou à autoria João de Araújo (citado às fls. 566vº), que por sua vez nomeou à autoria (fls. 570-1) Marcelo Miranda Torres, sua esposa e a pessoa jurídica MM Torres Agropecuária S/A (citados à fl. 657). O primeiro, por sua vez, nomeou à autoria Norberto Rodrigues de Lima e esposa, bem como Rubens Rodrigues de Lima e



## ACO 158 / SP

esposa. Já a pessoa jurídica MM Torres nomeou (fl. 606) José Simionato e esposa. Estes, regularmente citados (fl. 769), por sua vez também nomearam Norberto Rodrigues de Lima e esposa (fl. 703). Norberto Rodrigues de Lima e Rubens Rodrigues de Lima, que já integravam a lide, bem como seus cônjuges, após nomeados à autoria, foram novamente citados às fls. 804vº e 904vº.

Todas estas nomeações à autoria, porém, como já dito, restaram prejudicadas quando **homologado pedido de desistência parcial da ação** (fl. 968) apresentado pela União (fls. 929-30), sob fundamento de que as **glebas nºs 9, 33 e 34** do 7º Perímetro de Sorocaba não se incluíam na parcela de terra contestada. Neste diapasão, a ação foi extinta em relação aos réus (e respectivos cônjuges) DÉCIO VALDEMARIN, JOSIAS VAZ, JOSÉ MALDONADO BONILHA, NOVELINO PALAMIDESE, NORBERTO RODRIGUES DE LIMA e RUBENS RODRIGUES DE LIMA e, por consequência, em relação aos nomeados à autoria (e seus cônjuges, quando existentes) JOÃO ARAÚJO, MARCELO MIRANDA TORRES, M.M. TORRES – AGROPECUÁRIA S/A e JOSÉ SIMIONATO.

Dentre os réus que **permaneceram no polo passivo** da demanda, foram regularmente citados e **ofereceram contestação**:

- JOÃO DE OLIVEIRA LOUZADA e CÔNJUGE, citação fl. 309 e contestação às fls. 253-5;
- BENEDITO DE OLIVEIRA LOUZADA e CÔNJUGE, citação fl. 203 e contestação fls. 212-5;
- FRANCISCO EDGARD, citação fl. 309 e contestação fls. 266-8;
- JOÃO LOPES e CÔNJUGE, citação fl. 309 e contestação fls. 237-9;
- CELSO GUAZZELLI e CÔNJUGE, citação fl. 389 e contestação fls. 237-9;
- PEDRO PAIFFER SOARES e CÔNJUGE, citação fl. 309 e contestação fls. 350-1;
- ARNALDO PAIFFER e CÔNJUGE, por si e pelos filhos menores Robenildo Paiffer, Zaida Roseli Paiffer e Doralice Paiffer; citação fls. 202 e

## ACO 158 / SP

302 e contestação fls. 350-1;

· ESPÓLIO DE ALBERTO SANT'ANNA E SILVA, citação fl. 453 e contestação fls. 483-91;

· COMPANHIA DE CIMENTO IPANEMA, citação fl. 453 e contestação fls. 455-68;

· ESTADO DE SÃO PAULO, citação fl. 453 e contestação fls. 314-34.

Ainda, dos que **permaneceram no polo passivo**, constatou-se a **revelia** de:

· SILAS FERRAZ DE CAMPOS e CÔNJUGE, citação fl. 389;

· DANIEL FERRAZ DE CAMPOS e CÔNJUGE, citação fl. 394;

· NEWTON FERRAZ DE CAMPOS e CÔNJUGE, citação fl. 394;

· SAULO FERRAZ DE CAMPOS e CÔNJUGE, citação fls. 394, 911, 914 e 922-7;

· DORCAS FERRAZ DE CAMPOS, não citada (fl. 309) por ser falecida; citados eventuais herdeiros, por edital (fl. 807).

Àqueles citados por edital foi nomeado curador especial (fl. 974) que contestou (fls. 976).

Durante o trâmite do processo, foi noticiado o falecimento de Benedito de Oliveira Louzada e o de sua esposa (fls. 1.366 e 1.395), habilitado nos autos o herdeiro Ulysses de Oliveira Louzada, conforme decisão de fl. 1.401.

Noticiou-se, igualmente, o falecimento de Arnaldo Paiffer (fls. 1.332 e vº), com a regular intimação, por edital, de seus eventuais herdeiros (fls. 1.455 e 1.457).

Quanto à negociação dos lotes, noticiou-se a venda de parte da gleba 12, de Pedro Paiffer Soares, para João Gandara Mendes Filho (fls. 991-2), cujo falecimento também foi noticiado nos autos, a implicar o ingresso de

## ACO 158 / SP

seu espólio (fls. 1.030-1), cuja habilitação ocorreu à fl. 1.388.

Também noticiada a venda das glebas 25 e 17 (parte) pelo Espólio de Alberto Sant'Anna e Silva para João Hygino Ribeiro de Araujo Neves (fl. 1.305).

### *As contestações:*

Resumidamente, argumentou-se o seguinte nas contestações apresentadas pelos réus que permaneceram no feito:

**1. João de Oliveira Louzada e sua cônjuge Maria Aparecida Paiffer Louzada** (com documentos de fls. 256-64):

- São possuidores e proprietários;
- Adquiriram a **gleba nº 10**, com área de 6,54 hectares, mediante título de domínio expedido pela Secretaria da Justiça e Negócios do Interior do Estado de São Paulo, após comprovar posse pacífica da área por mais de 40 anos;
- Nunca sofreram qualquer turbação da sua posse por parte dos administradores da Fazenda Ipanema;
- Está errada a alegação da autora quando considera como Campos Realengos, Nacionais ou Reinóis as terras situadas além do valo construído junto ao Portão Monumental, pois, embora a Fábrica Ipanema tenha anexado *campos* em 1872, a área anexada foi limitada pelos valos construídos naquela época com o objetivo de limitar a propriedade.

**2. Benedito de Oliveira Louzada e sua cônjuge Alzira Moretto Louzada** (com documentos de fls. 216-35):

- São possuidores e proprietários;
- Adquiriram a **gleba nº 17-A**, com área de 31 hectares mediante título de domínio expedido pela Secretaria da Justiça e Negócios do

## ACO 158 / SP

Interior do Estado de São Paulo, após comprovar posse pacífica da área por mais de 40 anos;

- Adquiriram a **gleba nº 22**, com 9 hectares, mediante escritura pública de compra e venda em 24.8.1964;

- Está errada a alegação da autora quando considera que a Fazenda Ipanema incorporou todos os Campos Realengos em 1872, pois na verdade apenas parte deles foi incorporada e limitada pelos valos construídos naquela época com o objetivo de delimitar a propriedade;

- As áreas foram objeto de ações de Manutenção de Posse, tendo o ora réu obtido liminar em relação à gleba nº 17-A (processos nºs 180/67 e 235/68, 2º Vara da Justiça Federal).

3. **Francisco Edgard e Lindonor Edgard** (com documentos de fls. 269-87):

- São possuidores e proprietários;

- Adquiriram a **gleba nº 24**, com área de 3,20 hectares, por meio de escritura pública de compra e venda, registrada em 24.3.1965, tendo os transmitentes exercido posse mansa e pacífica da área por mais de 40 anos;

- Está errada a alegação da autora quando considera como Campos Realengos, Nacionais ou Reinóis as terras situadas além do valo construído junto ao Portão Monumental, pois, embora a Fábrica Ipanema tenha anexado *campos* em 1872, a área anexada foi limitada pelos valos construídos naquela época com o objetivo de limitar a propriedade;

- Nunca sofreram qualquer turbacão da sua posse por parte dos administradores da Fazenda Ipanema.

4. **João Lopes** e sua cónjuge **Célia Guazzelli Lopes**, em conjunto com **Celso Guazzelli** e sua cónjuge **Ely Prestes Guazzelli** (com documentos de fls. 240-51):

- São possuidores e proprietários;

## ACO 158 / SP

- Adquiriram, junto com Benedito de Oliveira Louzada, a **gleba nº 22**, com 9 hectares, através de escritura pública de compra e venda registrada em 07.10.1964;

- Está errada a alegação da autora quando considera como Campos Realengos, Nacionais ou Reinóis as terras situadas além do valo construído junto ao Portão Monumental, pois, embora a Fábrica Ipanema tenha anexado *campos* em 1872, a área anexada foi limitada pelos valos construídos naquela época com o objetivo de limitar a propriedade.

- Nunca sofreram qualquer turbação da sua posse por parte dos administradores da Fazenda Ipanema, exceto em 12.02.1968 quando, por autorização do administrador daquela fazenda, tratores entraram na sua propriedade após a derrubada das cercas, resultando na propositura de Ação de Manutenção de Posse que tramitou sob nº 235/68 perante a 2ª Vara, na qual obtiveram a concessão de liminar.

5. **Pedro Paiffer Soares** e sua cônjuge **Olímpia Nunes de Maria** em conjunto com **Arnaldo Paiffer** e sua cônjuge **Iracema Paiffer** (com documentos de fls. 352-63, fazendo referência à **gleba nº 12**):

- Inépcia da inicial, por indevida cumulação entre reintegração de posse e anulatória de títulos;

- Carência da ação porque a autora jamais foi possuidora ou proprietária do imóvel reivindicando, por não possuir nenhum título no Registro de Imóveis;

- Incidência da prescrição nos termos do art. 177 do Código Civil/1916 porque as ações reais prescrevem em 10 anos;

- Os títulos estão cobertos por usucapião ordinário de 10 anos;

- Incompetência do Juízo porque o imóvel está localizado em outra comarca;

- No mérito, alegam ser terceiros de boa-fé, invocam o art. 859 do Código Civil/1916 e sustentam deter justo título, bem como posse que, somada à dos proprietários anteriores, é superior ao limite legal de 10 anos.

**6. Cônjuge de Saulo Ferraz de Campos e eventuais herdeiros de Dorcas Ferraz de Campos (citados por edital):**

- Inépcia da inicial, por indevida cumulação de ações de ritos diferentes ante o disposto nos arts. 153 do CPC/1939 e 286 do CPC/1973;
- Ausência de justificação documental, pela autora, da alegada propriedade das terras;
- Incidência da prescrição ante o disposto no art. 177 do Código Civil/1916.

**7. Espólio de Alberto Sant'Anna e Silva:**

- É possuidor e proprietário;
- É titular do domínio de 149,8160 alqueires, correspondentes à **gleba nº 25 e parte da gleba nº 17** do 7º Perímetro de Sorocaba, conforme títulos expedidos pela Procuradoria do Patrimônio Imobiliário do Estado de São Paulo;
- Carência da ação e impropriedade da demanda, exposta sob o seguinte questionamento: *“Como pretender anular alienações se subsistem as decisões na ação discriminatória?”* (fl. 485);
- Inépcia da inicial pelo desordenado da exposição, incoerência do pedido, confusão da matéria debatida, mistura de situações jurídicas díspares, má fundamentação e ausência de prova dominial;
- Impossibilidade do litisconsórcio passivo ante a ausência de comunhão de interesses ou conexão de causas, bem como porque cada contestante está alicerçado em direitos próprios e autônomos;
- Pedido de indenização pela invasão feita pela autora, apresentado na forma de reconvenção.

**8. Companhia de Cimento Ipanema (com documentos das fls. 469-81):**

## ACO 158 / SP

- Esclarece que, embora apontada como proprietária da **gleba nº 29**, o número correto é **gleba nº 39** (fl. 457);
- Incompetência da Justiça Federal de primeira instância para o julgamento do feito, ante o dispositivo constitucional que - já à época - determinava da competência do Supremo Tribunal Federal os conflitos entre a União e os Estados;
- Impossibilidade de cumulação objetiva das ações;
- Descabimento de ação anulatória contra sentença judicial com trânsito em julgado (qual seja, a proferida na Ação Discriminatória do 7º Perímetro de Sorocaba, transitada em julgado em 14.6.1958), já que os títulos foram expedidos com base nesta sentença, de tal maneira que o ato somente poderia ser atacado por meio de ação rescisória, não proposta tempestivamente pela autora;
- Inadmissibilidade liminar do pedido ante o disposto no Decreto-Lei nº 9.760/46 e na Lei nº 2.185/54
- É indústria de cimento ali instalada há mais de 17 anos;
- A gleba de sua propriedade tem origem diversa daquelas pretendidas pela União, foi adquirida de terceiros e está encravada fora do perímetro da Fazenda Ipanema.

### 9. Estado de São Paulo (com documentos das fls. 335-46):

- Incompetência de foro, considerando que o art. 114, alíneas *d, e, e f*, da Constituição de 1967, dispunha competir ao Supremo Tribunal Federal o julgamento dos conflitos entre a União e os Estados;
- Ilegitimidade ativa (1ª causa): após a vigência da CF de 1891, por força de seu art. 64 e parágrafo único, foram atribuídas aos Estados as terras devolutas existentes em seus respectivos territórios, portanto – no presente caso – foram automaticamente transferidas para o Estado de SP. Decorreram mais de 20 anos da discriminação, ainda que sem a citação da União porque mera confrontante, “*separada por linha divisória de valo e cerca visíveis e não passíveis de modificação*” (fl. 318); a citação da União confrontante não teria motivo, pois o Estado se fundou, na

## ACO 158 / SP

Discriminatória, no Decreto-Lei 19.924/31;

- Ilegitimidade ativa (2ª causa): ainda que as terras pertencessem à União antes da CF de 1891, “*seriam desnecessárias tais terras aos serviços da União e aí verteriam, mesmo que não fossem devolutas, para o patrimônio do Estado*” (fls. 318-9), conforme dispõe o parágrafo único do art. 64 da CF de 1891, ao determinar revertessem ao patrimônio dos Estados “*os próprios nacionais que não forem necessários para o serviço da União*”, alegando ser este o caso das terras confrontantes com os valos e portão da Fazenda Ipanema, após “*mais de quarenta anos de abandono*”, questão de fato demonstrável por provas produzidas na Discriminatória;

- Invoca, de forma geral, os seguintes artigos da CF de 1891: 1º, 2º, 5º, 6º, 63, 64 e parágrafo único, e 65, § 2º (fl. 320);

- Inépcia da inicial, por cumular pedido de reintegração de posse com o de anulação de títulos; competiria primeiro à União propor ação reivindicatória para demonstrar seu domínio;

- Os Campos Realengos foram apenas *parcialmente* incorporados à Fazenda Ipanema, o que ocorreu apenas aos sítios comprados a particulares e especificados pelo administrador Mursa em 1872, assim como uma *parte* dos Campos Realengos, incorporados mediante autorização do Presidente da Província;

- Após a realização destas incorporações, o então administrador da fazenda determinou a construção dos valos, dando por terminada a tarefa em 04 de novembro de 1872 e unificada a Fazenda. Esta unificação não abrangia a parte dos Campos Realengos que posteriormente foi objeto da Ação Discriminatória do 7º Perímetro de Sorocaba;

- A certidão utilizada pela União [pelo que se extrai da fl. 31, provavelmente se refere à certidão das fls. 94-8] para fundamentar o pleito é omissa em ponto substancial, consistente, justamente, na informação de que os valos foram construídos após os vários atos de aquisição dos terrenos contíguos, de maneira que somente se pode considerar como parte integrante da Fazenda o que está dentro dos valos; junta, para contrapor à certidão taxada de omissa, certidão recente supostamente completa (fls. 335-9);



## ACO 158 / SP

· Esta situação pode ainda ser apreciada na planta levantada em 1928 pelo Serviço Geográfico Militar.

### *O trâmite processual:*

A ação em exame foi proposta perante a Justiça Federal de Primeira Instância – 5ª Vara Federal de São Paulo –, distribuída nos idos de **30 de abril de 1968**.

Apreciando a arguição de incompetência suscitada por diversos réus, o MM. Juiz da 5ª Vara Federal de São Paulo reconheceu (fls. 515-8) a incompetência daquele Juízo para o processamento e julgamento do feito determinando, ato contínuo, sua remessa para este Supremo Tribunal Federal.

Os autos foram entregues neste Tribunal em 15 de maio de 1969 (fl. 520), com 519 folhas, sendo prontamente distribuídos à relatoria do Ministro Adalício Nogueira.

Verificada a existência de réus revéis citados por edital, foi-lhes nomeado curador especial (fl. 974). O encargo recaiu sobre o Dr. José Maria de Souza Andrade, que apresentou contestação (fl. 976).

Razoável tempo se consumiu com a citação de todos os nomeados à autoria culminando, ao depois, com a desistência da ação pela autora – já relatada – quanto a alguns dos réus.

No **despacho saneador** (fls. 978-80) o Relator, Min. Xavier de Albuquerque, afastou a preliminar de inépcia da inicial “*porque a ação proposta é de anulação de títulos translativos e cancelamento das respectivas transcrições, cumulada com reivindicação dos imóveis a que dizem respeito e indenização por perdas e danos, e não com pura reintegração na posse, como parece haver sido entendido pelos réus arguentes*” e também afastou a

## ACO 158 / SP

preliminar de inadmissibilidade do litisconsórcio passivo. Rejeitou Sua Excelência a reconvenção proposta pelo réu Espólio de Alberto Sant'Anna da Silva por incabível ante o art. 192, V, do CPC/1939. Na sequência, fixou confundirem-se com o mérito as alegações de ilegitimidade – tanto ativa quanto passiva –, de prescrição aquisitiva e de impropriedade da ação anulatória para desconstituir sentença transitada em julgado. Por fim, determinou que as partes especificassem as provas que pretendiam produzir.

A União requereu produção de prova documental, pericial e testemunhal (fl. 982), a Companhia de Cimento Ipanema prova pericial (fl. 984) e o Estado de São Paulo prova pericial e testemunhal (fl. 986).

Delegada competência ao Juízo Federal de São Paulo para a realização da perícia requerida, bem como para a produção da prova testemunhal (fl. 988), com o envio dos autos.

Com os autos já na primeira instância, as partes apresentaram seus quesitos e nomearam assistentes técnicos.

Às fls. 1.059-268, foi apresentado o **laudo da perícia** realizada por Gaspar Debelian, engenheiro civil regularmente nomeado pelo Juízo para realizar o trabalho. A peça traz em seu bojo farta documentação histórica relativa à criação da Fazenda Ipanema e à aquisição de terrenos contíguos para serem a ela anexados.

Por petição (fls. 1.337-38), o Espólio de Alberto Sant'Anna e Silva junta cópias de testemunhos prestados nos anos de 1982 e 1983 no processo de reintegração de posse nº 320.676, postulando sua utilização como prova.

Na sequência, no dia 1º.3.88 foi realizada **audiência de instrução** quando ouvidas duas testemunhas arroladas pelas partes (fls. 1.403-9).

## ACO 158 / SP

Após uma década em São Paulo para a realização das noticiadas perícia e audiência de instrução, os autos retornaram a este C. Supremo Tribunal Federal em 8 de março de 1988 quando passaram à relatoria do Ministro Aldir Passarinho.

Por petição (fl. 1.435) o Espólio de Alberto Sant'Anna e Silva junta cópia autenticada integral da Ação Discriminatória do 7º Perímetro de Sorocaba. Tal juntada se deu após iniciativa da própria parte (fls. 1.416-8) acolhida pelo Ministro Relator (fl. 1.431). Tais cópias foram apensadas a estes autos conforme certidão da fl. 1.436, autuadas em 3 volumes.

Por despacho (fl. 1436 e verso), foi **formalmente encerrada a fase instrutória** no dia 1º.2.91.

Inicia-se então longa e exaustiva fase de múltiplas **tentativas espontâneas de conciliação**, ao cabo inexitosas. Seu início teve lugar em **22.9.96** com pedido da União da concessão de 90 dias de prazo para tentativa de acordo, o que foi deferido pelo Min. Neri da Silveira (fl. 1.473). Posteriormente prorrogado pelo mesmo prazo a pedido da parte (fl. 1.476). O Estado de SP requereu dilação desse prazo por mais 30 dias (fl. 1483) e novamente pelo mesmo prazo (fl. 1.490). O Ministro Neri da Silveira (já aos 25.8.98), deferiu a dilação do prazo (fl. 1.491). O Estado de São Paulo informou a frustração das tentativas de acordo e solicitou manifestação do Ministério Público quanto a eventual irregularidade na representação de menores e herdeiros supostamente não citados (fls. 1.501-2). Com vista dos autos, a Procuradoria-Geral da República repeliu a ocorrência de nulidade e postulou o prosseguimento (fls. 1.505-12). Já sob relatoria da Ministra Ellen Gracie, foram as partes intimadas (fl. 1.514) sobre o interesse no prosseguimento do feito. Novo pedido de suspensão para tentativa de acordo por 180 dias foi feito pelos réus (fls. 1.533-5) e, na sequência, mais um por 60 dias (fl. 1.547-9). Despacho da Ministra Ellen Gracie deferindo nova suspensão por mais 30 dias (fl.

## ACO 158 / SP

1.561, em 14.10.2009) para tentativa de acordo perante a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal. Tal possibilidade foi afastada pela União (fls. 1.570-2).

Já sob minha relatoria, despachei aos 10.12.2013 (fl. 1.592) determinando a retificação da autuação quanto aos nomes dos litisconsortes. Novamente oportuneizei às partes para que em 20 dias se manifestassem sobre a possibilidade de acordo (fl. 1.600). O Estado de São Paulo pediu mais 20 dias para responder (fl. 1.605-6) e a União, a dilação do prazo (fl. 1.611). Alguns dos réus igualmente postularam a dilação do prazo por mais 60 dias. Despacho deferindo mais 25 dias para tentativa de acordo (fl. 1.621-2), com novo pedido de nova prorrogação por mais 20 dias deferido (fl. 1.637).

Paralelamente a esta reiterada e prolongada oportunidade de conciliação, a União, **por cinco vezes, manifestou interesse no prosseguimento do feito** (fls. 1.485, 1.526-7, 1.536-7, 1.570-72 e 1.643-4). O Estado de São Paulo também postulou o prosseguimento, sem prejuízo de eventual acordo (fl. 1.661).

Finalmente, **após quase 20 anos de tentativa de conciliação**, aos **09.10.2015** (fls. 1.796-8) proferi despacho determinando o regular prosseguimento do feito e seu **preparo para julgamento**, com a intimação das partes para razões finais e nomeação da Defensoria Pública Federal para prosseguir como curadora especial.

Vieram as alegações finais da União (fl. 1.803), dos espólios de João Gandara Mendes Filho e Alberto Sant'Anna e Silva (fls. 1.806-17) com documentos (fls. 1.818-43v<sup>o</sup>), Ulisses de Oliveira Lousada (fls. 1.856-8) com documentos (fls. 1.859-1.944) e Estado de São Paulo (fls. 1.946-54) com documentos (fls. 1.955-8). Este último e a Defensoria Pública Federal (fl. 1.959 e v<sup>o</sup>) pleitearam dilação do prazo, o que deferi (fl. 1.963-4).

## **ACO 158 / SP**

O Estado de São Paulo apresentou novas alegações finais (fls. 1.969-79) bem como a Defensoria Pública Federal (fls. 1.983-87).

Por fim, colheu-se parecer do Procurador-Geral da República (fls. 1.995-2.005) que, sem tratar do mérito, sugeriu nova intimação para as partes se manifestarem “derradeiramente” sobre a possibilidade de conciliação.

Em 19.12.2017 liberei o feito para julgamento aguardando pauta (evento 80).

**É o relatório.**

Cópia

12/03/2020

PLENÁRIO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 158 SÃO PAULO

## VOTO

**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):** Senhor Presidente, trata-se de ação cível originária na qual as partes – União no polo ativo, Estado de São Paulo e particulares, no passivo – litigam pela propriedade de área de terra com 155,72 alqueires, originalmente integrante do Município de Sorocaba, atualmente contida no território do Município de Iperó, Estado de São Paulo, terreno historicamente conhecido como *Campos Realengos, Nacionais* ou *Reinóis*.

### *1. Do pedido de nova tentativa de conciliação.*

Preliminarmente, embora o então Procurador-Geral da República tenha opinado por nova concessão de prazo às partes para se manifestarem “derradeiramente” sobre a possibilidade de acordo, entendo, com toda vênua, exauridas as providências a respeito, após as reiteradas tentativas registradas nos autos.

A presente ação completou **50 anos** de tramitação perante este Supremo Tribunal Federal no dia 15.05.2019 e, por **quase 20 anos** de seu trâmite – de **1996 a 2015** (fls. 1.473 a 1.796-8) –, outra coisa não se fez neste processo que suspendê-lo sucessivamente para aguardar reiteradas tentativas de acordo.

Infelizmente a conciliação alguma se chegou, o que justifica o almejado julgamento da ação.

Com toda vênua à manifestação do Ministério Público, afasto, por improfícua, a sugerida suspensão do processo para oportunizar nova tentativa de conciliação, e prossigo no julgamento do feito.

*2. Breves ponderações sobre as circunstâncias que envolvem a causa.*

Relembro que a controvérsia respeita a uma área de terra de **155,72 alqueires**<sup>1</sup>, tradicionalmente conhecida como “*Campos Realengos, Reinóis* ou *Nacionais*”, hoje situada no Bairro George Oetterer, pertencente ao **Município de Iperó**, lindeiro a outros importantes e históricos Municípios paulistas como **Sorocaba, Porto Feliz, Boituva, Tatuí, Capela do Alto e Araçoiaba da Serra**.

Para melhor contextualizar geograficamente a questão, esclareço que o Município de Iperó, localizado cerca de 120 km a oeste da cidade de São Paulo, é entrecortado por histórica via de transporte paulista, a *Linha Tronco da Estrada de Ferro Sorocabana*, popularmente conhecida como “Sorocabana”, construída nos idos de 1870, ligando a capital de São Paulo ao sudoeste paulista.

Hoje, por simples pesquisa realizada na *internet*, possível constatar, ilustrativamente, que a Fazenda Ipanema, onde se encontra o importante remanescente histórico da *Real Fábrica de Ferro de São João de Ipanema*, integra a “**Floresta Nacional de Ipanema**”, com área total de **5.069,73 hectares** (cuja criação se deu pelo Decreto nº 530, de 20.5.1992)<sup>2</sup>, portanto

1 155,72 alqueires, considerando-se a metragem do “alqueire paulista”, corresponde a **376 hectares**, ou a **4,3159 quadras de sesmaria**; ilustrativamente, tal área equivale aproximadamente à da área da Esplanada dos Ministérios em Brasília, considerado o percurso entre a Praça dos Três Poderes e a Torre de TV, localizada no Eixo Monumental.

2 “Art. 1º Fica criada, no Estado de São Paulo, a **Floresta Nacional de Ipanema, com área de 5.179,93ha** (cinco mil, cento e setenta e nove hectares e noventa e três ares), correspondendo a parte da Fazenda Ipanema, do extinto Centro Nacional de Engenharia Agrícola, CNEA-Mara, bem como ao patrimônio nela contido, que passam a integrar a estrutura do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), vinculado à Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, em igualdade com as demais florestas nacionais, cuja descrição do perímetro está abaixo descrito:

Tendo início em um marco de concreto denominado Vértice Ponte que possui a coordenada verdadeira E = 238.357,837 e N = 7.403.687,388, do Sistema UTM, cujas origens são o Equador (paralelo 0º) e o Meridiano 45º WGr., acrescido das constantes 10.000Km e 500Km, respectivamente. Deste marco

## ACO 158 / SP

possui área muito superior àquela em litígio (**376 hectares**), que, como adiante explico, está fora dos limites da referida Floresta.

Mapa dos limites da Floresta Nacional de Ipanema pode ser obtido na *internet*<sup>3</sup>, no endereço oficial vinculado ao Ministério do Meio Ambiente.

De fácil verificação, pela descrição dos limites da referida Floresta constante no art. 1º do mencionado decreto, bem como pelo casario que se vê no mapa acima referido, em análise comparativa com mapas juntados aos autos (fls. 1.955-6), que tal Floresta é margeada, ao seu lado direito, pela estrada de ferro Sorocabana e **não engloba a área em litígio**. Assim, e apenas para efeito ilustrativo, enquanto a Floresta se localiza do lado esquerdo da Ferrovia Sorocabana (sentido São Paulo/interior), a área litigiosa encontra-se do lado direito da mesma linha férrea, fora, portanto, do perímetro do parque.

A história da Fábrica de Ferro remonta o ano de **1590** com sua fundação por Affonso Sardinha (fl. 1.177) e seu estudo nos remete a

---

inicial Vértice Ponte, também definido pelo Número 345, a divisa segue até o Ponto 392, desde ao Ponto 511, 612, 663, 818, 733, 724. Do Ponto 724 segue pelo Rio Ipanema no sentido montante até o Ponto 324, **margeando a estrada de ferro (Fepasa)**. Deste ponto até o Ponto 345, ponto inicial.

Art. 2º A Floresta Nacional de Ipanema tem como objetivo o manejo de uso múltiplo e de forma sustentada dos recursos naturais renováveis, manutenção da biodiversidade, proteção dos recursos hídricos, recuperação de áreas degradadas, educação florestal e ambiental, manter amostras de ecossistemas e apoiar o desenvolvimento florestal e dos demais recursos naturais renováveis das áreas limítrofes à floresta nacional.

Art. 3º O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), celebrará convênio com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), visando a continuidade das ações em execução, inclusive a utilização dos laboratórios, bem como parte da Vila Ipanema." (destaquei)

3 <http://www.icmbio.gov.br/flonaipanema/mapas-e-limites.html>

<https://www.google.com.br/maps/@-23.4346612,-47.5851197,9476m/data=!3m1!1e3>



## ACO 158 / SP

momentos de impressionante prosperidade na região de Sorocaba<sup>4</sup> mas também, paradoxalmente, de dor, como na fase escravocrata<sup>5</sup>.

Inúmeros documentos podem ser obtidos, também via *internet*, a ilustrar a importância histórica e ambiental da Fábrica de Ferro<sup>6</sup>. Toda estas riquezas e beleza, é bom que se diga, se encontram devidamente preservadas, seja no aspecto histórico e cultural pelo tombamento<sup>7</sup>, seja no ecológico, como dito, pela criação da Floresta Nacional de Ipanema<sup>8</sup>. E tudo isso, que fique bem claro, está **fora da área litigiosa**.

A área em litígio, conforme também já mencionado, hoje abrange parte de um bairro da cidade de Iperó e é cortada por vias municipais, ruas e diversas residências (tal pode ser observado pelo aglomerado de casas notado nos mapas das fls. 1.955-6), além de ser composta por áreas de aparente cultivo agrícola, sendo de fácil conclusão que o presente processo alberga matéria de interesse público de destaque naquela localidade, com reflexos na vida de diversas famílias hoje ocupantes daquelas áreas.

No mapa juntados aos autos (fl. 1.956), se observa a área litigiosa emoldurada por fina linha vermelha em seu lado direito, e por linha amarela pontilhada no lado esquerdo. Nota-se também, à esquerda da linha amarela, pequena parte da Floresta Nacional de Ipanema.

Com o intuito de ainda melhor aclarar a exposição, destaco de tal mapa trechos ao redor da parte amarela, onde consta o número “19”

---

4 <http://linux.an.gov.br/mapa/?p=3563>

<http://www2.faced.ufu.br/colubhe06/anais/arquivos/265JeffersonCarriellodoCarmo.pdf>

5

[http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1308076289\\_ARQUIVO\\_ipanema\\_escravida\\_o\\_anpuh\\_2011%5B1%5D.pdf](http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1308076289_ARQUIVO_ipanema_escravida_o_anpuh_2011%5B1%5D.pdf)

6 <https://youtu.be/hWDnFbulljQ>

<https://youtu.be/quX5SiyDpfc>

7 <http://www.infopatrimonio.org/?p=490#!/map=1460>

8 <http://www.icmbio.gov.br/flonaipanema/quem-somos/historico-da-flona-de-ipanema.html>

## ACO 158 / SP

onde, conquanto se trate de foto aérea tirada de grande altura, possível notar o casario e o traçado de ruas que compõem o bairro, incrustado na área litigiosa.

Independentemente de a que título tais famílias ocupem hoje a área, evidenciado está que o transcurso do tempo fomentou sucessivas transações imobiliárias – naturais na dinâmica do desenvolvimento de uma cidade –, de forma que esta lide certamente transcende em muito os limites subjetivos inicialmente traçados pela autora quando do ajuizamento da ação, a demonstrar que o chamamento de todos os possíveis interessados neste processo seria tarefa a inviabilizar a adequada prestação jurisdicional.

Mesmo na hipotética consideração de que esta lide tem alcance restrito aos réus deste processo e suas famílias – o que evidentemente não é a realidade –, importante lembrar que a pretendida anulação dos títulos recebidos pelos réus não é fundada em qualquer alegação de *fraude*, *falsidade documental* ou *má-fé*.

Os fundamentos do pedido inicial focam no alegado *domínio da área* e na *falta de citação da União* em ação discriminatória proposta pelo Estado de São Paulo.

De ponderar, desde logo que, embora a alegação da autora de ausência de citação em ação discriminatória ajuizada pela Fazenda Pública estadual, não há como desta se presumir má-fé.

Sobre a importância da discriminatória, longe de se aventar falta de boa-fé estatal quando de seu ajuizamento, deve-se compreendê-la na sua verdadeira natureza jurídica e finalidade social. Sobre isso disserta<sup>9</sup> JACY DE ASSIS:

---

<sup>9</sup> Ação Discriminatória de Terras, Revista Brasileira de Direito Processual, v. 49, 1º trimestre de 1986, p. 187.

“Examinemos a natureza da ação discriminatória.

Jamais foi ela um meio de retomar terras de particulares senão apenas o de discriminá-las para, em seguida, conceder título àqueles posseiros que, ocupando terras públicas, contribuía, pelo seu trabalho, para valorizá-las, tornando-se assim fatores do desenvolvimento e do progresso da Nação.

Quem o diz, com irrefutável autoridade, é o Professor FRANCISCO MORATO, em conferência pronunciada perante o Instituto dos Advogados Brasileiros no ano de 1942, três anos antes de ser promulgado o Dec. Lei nº 14.916 sobre o tema, diploma legislativo esse que ficou conhecido como a ‘Lei Morato’ sobre terras discriminatórias. Disse o mestre excelso:

‘O povoamento e cultura do solo são o primeiro e mais impreterível elemento da prosperidade de uma nação nova. Terras incultas são peso morto ou valor meramente contabilístico para o erário público; se o Estado não pode colonizá-las, e cultivá-las, longe de empecer, deve facilitar a ação dos particulares que fazem aquilo que a ele competia fazer.

O Estado não é agricultor profissional, nem mercador de terras; **mantém-nas sob seu domínio para entregá-las aos seus cidadãos e pelo braço deles povoá-las, arroteá-las e torná-las produtivas.**

**Cumpre-lhe, portanto, validar o domínio dos posseiros** que, com títulos documentários ou posse diuturna, com sacrifícios, longe dos recursos e encantos dos centros civilizados, concorrem para a prosperidade coletiva, povoando as zonas rurais, convertendo-as em fontes produtivas de riqueza geral’ (do opúsculo ‘Terras Devolutas’, p. 94; ‘apud’ parecer do Prof. NOÉ AZEVEDO, a fls. 169 e 170 dos autos).” (destaques do original)

Deve-se ponderar a boa-fé, tanto do Estado de São Paulo, quanto dos particulares que dele receberam títulos de domínio expedidos após ação discriminatória – processo judicial público e contencioso – que tramitou **de 1939 a 1958, portanto por quase 20 anos!** Trata-se de procedimento

judicial, feito à luz do dia, que certamente tinha objetivos honestos, dada a problemática da questão na época e a vanguarda do Estado de São Paulo na busca da regularização, como ensina TOMAZ PARÁ FILHO<sup>10</sup> em conferência proferida em 1978:

“Os colegas podem imaginar, perfeitamente, as delongas, as procrastinações, as tortuosidades de toda espécie que esse regime legal prefigurava e por isso mesmo é que volvemos à ideia primeira de **enfrentar a discriminação como medida especial, como feixe de providências, seja de ordem administrativa, seja de ordem propriamente processual civil, mas sempre um complexo de atos diversificados visando a alcançar esse propósito discriminatório.** Pois bem, diante daquela problemática, da problemática discriminatória, que, de resto, se ofereceu aos olhos de todos os estudiosos do Brasil, mas foi vivido intensamente, sobretudo em São Paulo, não nos esqueçamos que São Paulo teve episódios de desbravamento de sertões, de colonização, que se tornaram evidentemente, manifestamente, históricos e que, ainda hoje, revelam tanto a cooperação do posseiro, cantada sempre em prosa e verso, mas, muitas vezes, é esquecida a ação do próprio Governo paulista, que desde os primórdios da República, até o fim da década de 40, editou leis que honram a história legislativa do Estado e revelam um sentido de planejamento, de que tanto hoje se fala.” (destaquei)

Pondero mais, para finalizar este preâmbulo, que o destino final de quaisquer terras, em regra, é o particular. Basta observar as limitações dadas pelo legislador aos imóveis rurais de propriedade pública pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64, atualmente em vigor) e o interesse final de colonização e ocupação ali almejado:

“Art. 10. O Poder Público poderá explorar direta ou indiretamente, qualquer imóvel rural de sua propriedade,

---

10 Ação Discriminatória e Discriminação Administrativa, Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, nº 12, jun/1978, p. 454.

**unicamente para fins de pesquisa, experimentação, demonstração e fomento, visando ao desenvolvimento da agricultura, a programas de colonização ou fins educativos de assistência técnica e de readaptação.**

**§ 1º Somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, em caráter transitório, desde que não haja viabilidade de transferi-los para a propriedade privada.**

§ 2º Executados os projetos de colonização nos imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, em caráter transitório.

§ 3º Os imóveis rurais pertencentes à União, cuja utilização não se enquadre nos termos deste artigo, poderão ser transferidos ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, ou com ele permutados por ato do Poder Executivo.

Art. 11. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária fica investido de poderes de representação da União, para promover a discriminação das terras devolutas federais, restabelecida a instância administrativa disciplinada pelo Decreto-Lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946, e com autoridade para reconhecer as posses legítimas manifestadas através de cultura efetiva e morada habitual, bem como para incorporar ao patrimônio público as terras devolutas federais ilegalmente ocupadas e as que se encontrarem desocupadas.

§ 1º Através de convênios, celebrados com os Estados e Municípios, iguais poderes poderão ser atribuídos ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, quanto às terras devolutas estaduais e municipais, respeitada a legislação local, o regime jurídico próprio das terras situadas na faixa da fronteira nacional bem como a atividade dos órgãos de valorização regional.

**§ 2º Tanto quanto possível, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária imprimirá ao instituto das terras devolutas orientação tendente a harmonizar as peculiaridades regionais com os altos interesses do desbravamento através da colonização racional visando a erradicar os males do**

**minifúndio e do latifúndio.” (destaquei)**

E lembra o Procurador da República e professor ROBERTO MOREIRA DE ALMEIDA<sup>11</sup> ao discorrer, lastreado em fundamento constitucional – após citar o Estatuto da Terra –, sobre o fim buscado pelo Poder Público às terras devolutas:

“No mesmo diapasão, estabelece o art. 188 da Constituição Federal de 1988, a saber: ‘A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária’.

**Ante o exposto, em regra, o poder público deve destinar as terras devolutas existentes para fins de colonização e reforma agrária.” (destaquei)**

Como se vê, os princípios atuais levam à redução do patrimônio rural da União ao estritamente necessário e à – sempre que possível – *ocupação racional da terra*.

Há muito já fazia observação neste sentido RUY CIRNE LIMA<sup>12</sup>:

**“Que vale, realmente, ao Estado a propriedade de vastos territórios, se o indivíduo é que os irá rotear e fazer produtivos; se, cedo ou tarde, deverá distribuí-los entre os seus cidadãos, a fim de povoá-los?**

[...]

Quando Domingos Antunes Portugal alude ao ‘jus tantum distribuendi terras inter subditos’, cabível aos monarcas lusitanos por efeito da conquista, deixa sublinhado que esse direito é simplesmente o meio pelo qual os reis poderão cumprir o seu dever de distribuir as terras conquistadas ao seu povo, - aos seus súditos, - ‘cum quibus et eorum sanguine

11 Sesmarias e Terras Devolutas, Revista de Informação Legislativa, abr/jun 2003, nº 158, p. 315.

12 Pequena Historia Territorial do Brasil, Sesmarias e Terras Devolutas, Edição Sulina, 2ª edição, pags. 53 e 91.

sumptibus et tributis victorias reportarunt, neque bela sine militibus subditis gerere poterant' (De Donationibus Jurium et Bonorum Regiae Coronae, Lugduni, 1726, liv. III, cap. 43, n. 79, p. 325)." (destaquei)

Faço tais observações de forma introdutória, para externar minha preocupação no sentido de trazer solução final a este caso, realçando que problemas como este não são novos no Brasil, e ainda recordo lúcida reflexão feita por DONALDO ARMELIN<sup>13</sup> quando, ao dissertar sobre os aspectos processuais da ação discriminatória, enalteceu a importância e a necessidade da urgente regularização fundiária no Brasil:

**"(...) qualquer que seja a vertente ideológica à qual se filie o estudioso do problema, emerge inquestionável a necessidade de se pôr cobro à situação de indefinição a respeito dessa propriedade, extremado-se o domínio público do privado, e, destarte, garantindo-se segurança jurídica aos ocupantes de imóveis no Brasil. A incerteza quanto ao domínio, sobre provocar conflitos fundiários com todas seqüelas detrimenais a eles inerentes, desacoroça a otimização da utilização do solo, na medida em que desestimula investimentos nos imóveis e, pois, a melhoria de sua exploração. A segurança jurídica é, cediçamente, um dos valores para os quais tende o direito, sendo a sua importância fundamental para a sociedade, a ponto de, muitas vezes, na tela processual, sobrepujar até mesmo o valor justiça, como resulta do instituto da coisa julgada material. Os reflexos de sua ausência na vida social são manifestos e repercutem, obviamente, no plano econômico. Basta se atentar para o fato de serem as áreas litigiosas normalmente as menos desenvolvidas no território nacional. Aliás, no Estado de S. Paulo, as regiões do Vale do Ribeira e do Pontal do Paranapanema, reconhecidamente as mais carentes, são coincidentemente aquelas em que permanece latente o**

---

13 Aspectos Processuais da Ação Discriminatória, Revista de Processo, vol. 70/1993, p. 116-34, abr/jun, 1993.

**conflito fundiário, não especificamente entre particulares, mas sim entre estes e o Estado.”** (destaquei)

Destarte, notória a indesejável insegurança jurídica derivada da incerteza no âmbito da regularização fundiária, além dos evidentes prejuízos sofridos pelos afetados, pois inviabilizada a obtenção de financiamentos para promoção de investimentos e o correto planejamento urbano, dificultando a adequada prestação de serviços públicos a tornar quase clandestina a habitabilidade local.

Encerro estes prolegômenos com sutil e direta afirmação de JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO<sup>14</sup>: *“o homem necessita de **segurança** para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsavelmente a sua vida”*.

### ***3. A preliminar de coisa julgada na ação discriminatória do 7º Perímetro.***

Feitas estas primeiras ponderações, enfrento **óbice de natureza processual** consistente no efeito negativo da coisa julgada suscitado em contestação pela ré Companhia de Cimento Ipanema (fls. 455-68). Trata-se de matéria cognoscível de ofício, a teor do disposto no art. 337, VII e § 5º do CPC/2015.

Sustenta a contestante o descabimento de ação anulatória em havendo sentença judicial com trânsito em julgado (qual seja, a proferida na Ação Discriminatória do 7º Perímetro de Sorocaba, transitada em julgado em 14.6.1958) – já que os títulos foram expedidos em tese com lastro nesta sentença –, de tal maneira que o ato somente poderia ser atacado por meio de ação rescisória, não proposta tempestivamente pela autora (de cinco anos era o prazo da rescisória, consoante previsão do Código Civil/1916, em seu art. 177, §10, VIII).

---

14 Direito Constitucional e da Constituição, 4ª Edição, Coimbra, Almedina, p. 256.



## ACO 158 / SP

Vale neste momento pequena digressão sobre o conceito da **ação discriminatória**.

As terras devolutas pertencem aos Estados desde a Constituição de **1891** (art. 64), que delas excetuava apenas “*a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais*”.

Assim se mantiveram, seja por disposição expressa, seja por exclusão das terras tidas por *indispensáveis* à União para a *defesa de fronteiras, fortificações, construções militares, estradas de ferro* ou a *seu desenvolvimento econômico* e, nos termos da Constituição vigente, também por exclusão daquelas *indispensáveis à defesa das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei*.

Tal conclusão pode ser extraída do texto das Constituições de **1934** (arts. 20, I, e 21), **1937** (art. 36, “a”), **1946** (art. 34, II), **1967** (art. 4º, I), **EC nº 1 de 1969** (art. 4º, I) como o são até hoje nos termos da Constituição Federal de **1988** (art. 20, II e 26, IV).

A ação discriminatória atualmente tem o rito previsto na vigente **Lei nº 6.383**, de 7 de dezembro de 1.976, que revogou o diploma anterior, a **Lei nº 3.081**, de 22 de dezembro de 1.956.

Antes disso, porém, porque em vigor à época do ajuizamento da Ação Discriminatória do 7º Perímetro de Sorocaba (30.3.1939), necessário citar o **Decreto paulista nº 6.473 de 30.5.1934**, que dispunha sobre *a discriminação das terras devolutas do Estado e sobre os casos e forma de sua aquisição pelos particulares*, do qual tratarei mais adiante.

O magistrado mineiro PAULO GARCIA<sup>15</sup> assim disserta sobre a ação discriminatória e seu objetivo:

---

15 Terras Devolutas, Edição da Livraria Oscar Nicolai, ano1958, p. 184.

“[...] objetivo da ação: deslinde das terras do domínio público. Isto é, demarcar, apurar, esclarecer, separar as terras que estão integradas no domínio público. E isto é feito pela ação discriminatória, que concluirá pela demarcação, que é o meio pelo qual se põe termo a todas as dúvidas divisórias, quer entre particulares, quer entre poderes públicos.

A ação discriminatória é a ação pela qual o Poder Público faz apurar e separar suas terras das terras que estão sob o domínio de terceiros, ou apura as zonas indispensáveis à defesa do país.”

O mesmo autor (*op. cit.*, p. 187), ao comentar a norma então vigente sobre a ação discriminatória (Lei nº 3.081/1956), divide-a em três fases:

“a) *Preliminar*, pela qual o poder público chama o réu a juízo, a fim de que exhiba os seus títulos de propriedade sobre determinado imóvel rural [...].

b) *Contenciosa* – É o início propriamente dito da ação judicial. Pela palavra *contenciosa* devemos entender pura e simplesmente a *fase cognitiva*.

c) *Demarcatória* – É a terceira e última fase. Processualmente, é a *fase executória*.

No mesmo sentido a doutrina do professor JACY DE ASSIS<sup>16</sup>:

“Na ação discriminatória, a União é titular das terras devolutas, que lhe pertencem por dispositivo constitucional e porque a presunção de propriedade é sua, e o mesmo acontece com os Estados.

Para poder alienar, ceder ou doar essas terras devolutas, a União tem de discriminá-las, pois necessita de matrícula.

[...]

A ação discriminatória, visando separar as terras devolutas das particulares, era um processo apenas de procedimento edital judicial (Lei nº 3.081 de 22 de dezembro de

---

16 Ação Discriminatória, Ed. Forense, Rio de Janeiro, ano 1978, págs. 12 e 23-5.

1956).

Por ele eram convocados ao processo os interessados ausentes e desconhecidos, não para contestar o pedido do autor na forma do procedimento ordinário, mas para exibir os títulos de seu domínio particular, de maneira a permitir o deslinde, isto é, a demarcação das terras, estabelecimento uma linha de separação entre as devolutas e as particulares.

Isto porque as terras devolutas não têm divisas certas, nem no solo nem nos títulos, uma vez que se estabilizaram no domínio público por exclusão e remanescência da ocupação e do domínio particular.”

Por oportuno, esclarece o mesmo autor (*op. cit.*, p. 6) o significado do *procedimento edital*:

“O procedimento edital judicial é um processo provocatório. Nele não se faz apenas citação de pessoa desconhecida ou indeterminada para integração da relação jurídica processual, como réu ou parte; convocam-se os interessados conhecidos, certos, desconhecidos e indeterminados, para que intervenham no processo a este apresentem a sua oposição de terceiro individuado; ou, como diz Pontes de Miranda, ‘não se chama à relação processual, chama-se a propor ação’ (Comentários, 2ª ed. Tomo VII, nº 1, p. 320); e isto porque a sentença a ser proferida os excluirá do direito pretendido pelo requerente, se permanecerem inertes.”

Ainda sobre a ação discriminatória, vale reproduzir conceitos compilados por HELIO ROBERTO NOVOA DA COSTA<sup>17</sup>:

“Discriminar, na técnica de todas as leis especiais que no Brasil têm tratado de terras, é o processo especial, ou administrativo puro, ou administrativo contencioso, ou contencioso puro, de extremar, separar terras devolutas das terras que não o são.’ (Junqueira, Messias. Justificativa e Ante

---

17 Discriminação de Terras Devolutas, Leud Livraria e Editora Universitária de Direito, ano 2.000, p. 115-8.

Projeto de Lei de Terras. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1942, p. 94).

[...] O caráter devoluto de determinada gleba de terras precisa ser declarado, pela autoridade competente, em ação discriminatória. 'O discrimine é corolário de terras devolutas. Sem estas não se exercita aquele e, sendo este trabalho eminentemente didático, comecemos por enfatizar que a discriminação só se aplica a terras devolutas' (Maia, Atir de Souza. Discriminação de Terras. Brasília, Fundação Petrônio Portella, 1982, p. 11).

A propriedade pública sobre as terras devolutas só pode ser juridicamente conceituada por exclusão. 'Hão de ser devolutas, de propriedade pública, aquelas terras que ainda não houverem saído do patrimônio coletivo ou por força de título legítimo, outorgado pelo poder público, ou em virtude de efetiva posse, nas condições estabelecidas na lei. Uma vez conceituado o instituto jurídico de terras devolutas, pela Lei 601 de 18 de setembro de 1850, as leis especiais subsequentes nada mais têm feito que avançar a data a que devem atingir o título e a posse efetiva sobre terras devolutas, para que o titular e o simples posseiro se transmudem em seus proprietários' (Junqueira, Messias. O Instituto Brasileiro das Terras Devolutas. São Paulo, Lael, 1976, p. 126).

As terras devolutas, pois, necessitam ser identificadas, conhecidas, descobertas, para que possa[m] ser destinadas.

Os bens imóveis da União podem ser identificados como:

- a) terrenos de marinha, seus acréscidos, inclusive os terrenos à margem de rios e lagoas, onde se faça sentir a influência das marés;
- b) terrenos de simples reserva, à margem dos rios navegáveis, fora da influência das marés;
- c) próprios federais, ou seja, aqueles bens sobre os quais o poder federal tem propriedade;
- d) terras devolutas.

Todos estes bens, à exceção das terras devolutas, podem ser individualizados através de processo demarcatório, pois

todos têm caracterização e medidas certas.

Messias Junqueira, sempre esgota o assunto: 'ação discriminatória de terras só se aplica a terras devolutas. Para apuração, individualização e demarcação dos demais bens públicos territoriais, utiliza-se o processo comum da ação de demarcação de terras, versão moderna da *actio finium regundorum* do velho direito romano' (Junqueira, Messias. As Terras Públicas no Estatuto da Terra. Brasília, IBRA, 1966, p. 24).

Contrariamente aos demais bens públicos, as terras devolutas para serem individualizadas dependem de procedimento especial, de processo mais complexo denominado discriminação de terras devolutas, que objetiva extremar, deslindar o público do privado, pondo termo a dúvidas divisórias.

Os autores que cuidaram do assunto quiseram dar sentido técnico-jurídico ao instituto:

Messias Junqueira entendia ser o 'processo de que lança mão a autoridade pública para escoimar títulos e legitimar ocupações em regiões determinadas' (*Id. Ib.*)

Paulo Garcia concluiu que... 'é a ação pela qual o Poder Público faz apurar e separar suas terras das terras que estão sob o domínio de terceiros' (Garcia, Paulo. Terras Devolutas. Belo Horizonte, Oscar Nicolai, 1958, p. 182).

Rafael Augusto Mendonça Lima dispõe que 'por discriminação entende-se a separação das terras públicas das particulares; extremar as terras públicas dos particulares' (Lima, Raphael Augusto Mendonça. Direito Agrário, Reforma Agrária e Colonização, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1975, p. 91).

Talvez o conceito mais fidedigno, quiçá o mais abrangente, seja o que se segue. Discriminação de terras é o processo pelo qual se apura a devolubilidade de terras para ulterior destinação. Não se concebe que estas terras, após devidamente apuradas, permaneçam na titularidade do Estado."

Feito este introito conceitual sobre a ação discriminatória, passo ao exame do ponto específico tratado neste tópico.

A questão da coisa julgada da discriminatória é exposta por alguns autores da seguinte forma, a começar por MARCOS AFONSO BORGES<sup>18</sup>, quando explica as vantagens da *ação* discriminatória face ao mero *procedimento administrativo* após a entrada em vigor de decreto paulista do ano de 1931:

“o eminente Jurista Lima Pereira, após minuciosa apreciação das diversas leis e decretos do governo paulista, frisa que, depois da promulgação do Decreto nº 5.133 – que imprimiu caráter contencioso à discriminatória –, *‘a sentença proferida no processo de discriminação de terras devolutas do Estado passou a fazer coisa julgada sobre o direito de propriedade’*, asseverando ainda que *‘obedece hoje a discriminação a processo semelhante ao da ação demarcatória, e tem a mesma finalidade; ao passo que, anteriormente, o processo discriminatório era puramente administrativo e unicamente administrativos eram os seus efeitos’*” (destaquei).

No mesmo sentido, também confrontando a ação discriminatória com o mero procedimento administrativo, explica MÁRIO ASSIS MOURA<sup>19</sup>, ao comentar o Decreto-Lei 14.916, de 06 de agosto de 1945 (Lei de Terras Paulista):

“O processo judicial contencioso de discriminação de terras devolutas deve, portanto, ser mantido. Suas vantagens são indiscutíveis. É um processo hábil que termina por uma sentença judicial capaz de trânsito em julgado, uma sentença da qual podem ser tiradas as três únicas consequências de importância, em matéria de terras devolutas: a declaração do caráter devoluto das terras discriminandas, a regularização dominial por parte dos seus ocupantes e a incorporação das áreas vagas ao patrimônio do Estado.”

---

18 Da Ação Discriminatória, Editora Universitária de Direito, São Paulo, 1972, p. 9.

19 Terras Devolutas, 1ª edição, editora Saraiva, 1946, págs. 89-92.

Assim reproduz RAIMUNDO PEREIRA<sup>20</sup>, Procurador do Estado da Bahia, ao citar ensinamentos de João Afonso Borges:

“Como aponta João Afonso Borges, (*in Terras Devolutas e sua Proteção Jurídica*, Ed. Oriente, Goiânia, 1976, p. 67):

*‘As ações demarcatórias, de reivindicação e declaração têm pressupostos rígidos, estreitos; objetivam pessoas certas, determinadas e situações jurídicas bem definidas, por isso incompatíveis com a situação de fato e direito das terras devolutas. As sentenças proferidas nessas ações não produzem efeitos erga omnes, porque não ‘constituem ações de procedimento aditaI, de amplo espectro’’ (Grifo do autor).*

*Já a ação discriminatória, ainda segundo a mesma fonte, tem a sentença de maior amplitude, (ap. cit., p. 66), produzindo: ‘...quando acolhido o pedido do Estado: a) declaração do domínio do Estado sobre as terras discriminadas; b) conseqüente rejeição dos títulos de domínio acaso apresentados, em conta-pretensão; c) solução definitiva de todas as questões possessórias e incidentes; d) medição e demarcação da área considerada devoluta; e) sua restituição à pessoa jurídica de direito público sua legítima proprietária; f) ingresso da área discriminada no sistema dos Registros Públicos, para sua disponibilidade, retificadas, com total ou parcial cancelamento, as transcrições conflitantes com o auto de demarcação e com a sentença que o homologou’.” (destaques do original)*

Diante destes fortes argumentos da coisa julgada, caminho natural no caso presente, necessário ao atingimento do desiderato da autora, seria a propositura de ação rescisória (cujo prazo, todavia, há muito já escoara quando do ajuizamento da presente ação). O outro seria o da *querela nullitatis*, tema que tratarei no tópico seguinte, mas que, desde já registro, não veio englobado no pedido inicial.

---

20 Terras Devolutas sua Discriminação das Terras Particulares, Raimundo Pereira, Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia, Jan/Jun, 1985, p. 23.

Em um primeiro olhar, pontuo, parece intuitivo o argumento da **coisa julgada** na discriminatória a impedir o conhecimento da presente ação. Aparentemente de nada adiantaria à União obter, nos presentes autos – em caso de eventual procedência –, decisão anulatória dos títulos de propriedade conferidos a particulares, se mantida sentença declaratória da propriedade em favor do Estado de São Paulo (proferida na ação discriminatória) e sua respectiva transcrição no Registro de Imóveis.

Todavia, não obstante a força da linha argumentativa acerca do instituto da coisa julgada e possível incidência de seus efeitos negativos, não guardam maior pertinência para o caso concreto, em face da alegação de que a União não integrou, na qualidade de parte, a relação jurídico-processual formada na ação discriminatória, uma vez que não foi citada nem compareceu de forma espontânea àquele processo.

Nesse cenário, não cabe cogitar de incidência dos efeitos negativos da coisa julgada, mas sim da **ineficácia da sentença em face da União**, consabido que o instituto da coisa julgada, enquanto pressuposto processual negativo, não se confunde com os efeitos da sentença.

Analisando a questão da falta de citação da União na discriminatória, conclui-se, como a seguir demonstrarei, que tal deveria obrigatoriamente ter ocorrido, de forma nominal, **o que não aconteceu**.

E a citação tinha evidente razão de ser, seja para que a União pudesse esclarecer se a terra em voga era *bem de domínio federal* (art. 36, “a” da Constituição Federal de 1937<sup>21</sup>), ou *aplicada a qualquer uso público federal* ou ainda, ao menos, ante sua *situação de confinante*, como dispunha o Decreto paulista nº 6.473/34 (ambos em vigor quando do ajuizamento da discriminatória em **30.3.1939**, fl. 02, Apenso 1). Detalho melhor esta última questão processual, com transcrição da legislação

---

21 “Art. 36 - São do domínio federal:

a) os bens que pertencerem à União nos termos das leis atualmente em vigor;”



paulista da época, destacando desde já que a referência feita ao “art. 64 da Constituição Federal”, nela contida, pertine à Constituição de 1.891<sup>22</sup>, sobre o qual mais adiante tratarei:

**Decreto paulista nº 6.473/34:**

“Artigo 1º - São terras devolutas pertencentes ao Estado de S. Paulo, ‘ex-vi’ do Artigo 64 da Constituição Federal:

I) - as que, tendo sido objeto de quaisquer concessões, não foram revalidadas ou legitimadas nos termos das leis anteriores;

II) - **as que, sendo do domínio público, não estiverem aplicadas a qualquer uso público federal**, estadual ou municipal;

III) - os terrenos marginais dos rios públicos e os acrescidos;

IV) - as que não tiverem vertido para o domínio particular por qualquer dos modos do Artigo 2º.

[...]

Artigo 6º - A área a discriminar será sujeita a reconhecimento prévio feito por engenheiro da Diretoria de Terras e Colonização, que apresentará memorial descritivo:

a) do perímetro com a declaração certa ou aproximada da área nele contida;

b) **das propriedades e posse nele encontradas ou com ele confinantes, bem como dos nomes dos seus respectivos donos ou possuidores, com indicação de residência;**

c) das benfeitorias e culturas existentes, por modo resumido e outras informações que possa obter.

[...]

Artigo 7º - Com fundamento nesse memorial, **a Seção Judiciária da Diretoria de Terras e Colonização requererá a**

---

22 “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.”

**citação de todos os interessados para acompanharem o processo discriminatório e demarcatório, exibirem os títulos de propriedade e prestarem informações sobre posses, ainda que não tituladas.”**

[...]

**Artigo 9º - A citação dos interessados far-se-á de acordo com o artigo 681 do Código do Processo do Estado. (destaquei)**

Transcrevo agora o que dizia o **art. 681** do *Código do Processo Civil e Commercial de São Paulo*, Lei nº 2.421, de 14.1.1930:

“Art. 681 - Na citação inicial observar-se-ão as seguintes regras peculiares:

**I - Citar-se-ão pessoalmente os interessados que forem encontrados na comarca;** os ausentes poderão ser citados por edital,

a) - de trinta dias, se estiverem em lugar certo, no paiz;

b) - de sessenta dias se em lugar incerto ou no estrangeiro, ou se forem desconhecidos;

**II - Sendo interessada alguma herança indivisa ou communhão, basta que seja citado quem estiver legalmente na administração do espólio ou condomínio; citando-se os demais herdeiros ou condôminos por edital, que será de quinze dias, se todos estiverem na comarca;**

**III - Todas as citações serão accusadas depois de effectuada a ultima, e de publicada uma communicacão pela imprensa local, ou, na falta, pelo "Diario Official" do Estado, com tres dias, pelo menos, de antecedencia à accusação. Esta publicação é dispensada no caso de serem todas as citações effectuadas por um só edital.” (destaquei)**

Observo que o art. 6º, “b”, do Decreto paulista nº 6.473/34 exigia que o memorial descritivo do imóvel discriminando contivesse tanto os nomes dos donos ou possuidores das **propriedades e posses nele encontradas**, quanto os daquelas **com ele confinantes**.

## ACO 158 / SP

Noto que o Estado de São Paulo atendeu tal exigência na discriminatória, pois do memorial descritivo com ela juntado (fl. 4-5, Apenso 1) constam, de forma expressa, o nome dos **ocupantes** e as confrontações, ou seja, os **confinantes** e, dentre eles se lê claramente (fl. 4, Apenso 1) a *“Fazenda Ipanema, hoje do Ministério da Agricultura”*, a União, portanto. Da mesma forma, tal se vê no croqui juntado com aquela inicial (fl. 6, Apenso 1).

Prossigo anotando que, de acordo com o mesmo Decreto, em seu art. 7º, outro ato processual se impunha: a **citação**, a se proceder com fundamento no referido memorial e em favor **de todos os interessados a acompanhar o processo**.

Inequívoca, pois, a necessidade de serem citados nominalmente **todos os que constam no memorial**.

Por fim, ainda no mesmo Decreto, o art. 9º exigia a citação a ser formalizada de acordo com o art. 681 do Código Processual paulista.

E o que ocorreu daí em diante na referida ação discriminatória? O Estado de São Paulo requereu, na petição inicial, a citação *“pessoal, por mandado”*, dos *“ocupantes conhecidos”* e, em seguida, a expedição de edital para citar *“quaisquer outros interessados ausentes ou desconhecidos”*.

E, o que fez o Juízo? Deferiu o pedido na forma requerida na inicial. Expediu-se então edital de citação (fl. 8, Apenso 1), confirmável com a cópia de publicação em jornal (fl. 16, Apenso 1), no qual constou de forma explícita em seu cabeçalho: *“Primeiro Ofício – Comarca de Sorocaba - Citação com prazo de sessenta (60 dias) dos ocupantes das terras situadas nas Estação de George Oetterer, da Comarca de Sorocaba (...)”* (destaquei).

Em seguida expediu-se mandado de citação “aos proprietários e ocupantes das terras situadas na Estação George Oetterer (...) cujos nomes constam no memorial adiante transcrito” como se pode ver no referido documento (fl. 10, quarta linha, Apenso 1).

Não se realizou, assim, a citação dos confinantes! **Evidenciada, pois, a ausência de citação da União na ação discriminatória.**

Como reforço argumentativo, menciono que referida regra, quanto à necessária citação dos *possuidores, proprietários, confinantes e interessados*, foi replicada de forma mais explícita e técnica em norma posterior sobre a matéria, o Decreto-Lei paulista nº 14.916/45, já em vigor quando da prolação da sentença da discriminatória:

“Artigo 22 - Na petição inicial, a **Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Cadastro do Estado** requerirá a citação dos proprietários, possuidores, confinantes e em geral de todos os interessados, para acompanharem o processo de discriminação até o final, exibindo seus títulos de propriedade ou prestando minuciosas informações sobre suas posses ou ocupações, ainda que sem títulos documentários.

Parágrafo único - A petição será instruída com o relatório a que alude o artigo 10.

[...]

Artigo 23 - A citação inicial compreenderá todos os atos do processo discriminatório, inclusive os de execução, e será feita na pessoa dos interessados domiciliados na comarca ou na pessoa de seus representantes legais.

Parágrafo único - É de rigor a citação da mulher casada.”  
(destaquei)

Mesmo nos dias atuais, em vigor sobre a discriminatória a Lei nº 6.383/76, DONALDO ARMELIN<sup>23</sup> ressalta a importância da citação dos

---

23 Aspectos Processuais da Ação Discriminatória, Revista de Processo, vol. 70/1993, p. 116-34, abr/jun, 1993.

confinantes para sua integração como parte da relação jurídica processual de forma a possibilitar sejam atingidos pelos efeitos da sentença, da sucumbência e da coisa julgada:

“Não se alude, expressamente, na Lei 6.383/76 aos confinantes dessa mesma área, quando se cuida do processo judicial. Mas o seu art. 3.º ao elencar os requisitos do memorial descritivo da área discriminanda neles inclui a definição de seu perímetro, com sua ‘confinância, certa ou aproximada’. Isto de certa forma já estava prescrito no art. 22 ‘b’ do Dec. lei 9.760/46. Tal significa que os confinantes da área objeto desta ação deverão ser incluídos no polo passivo da ação, *ad instar* do que sucede com os confinantes de imóvel usucapiendo, para eventual defesa de seus interesses e, precipuamente, para figurarem na fase processual da demarcação, regrada pelos arts. 959 a 966 do CPC (LGL\1973\5) da área já judicialmente reconhecida como devoluta. **Impossível sem ofensa ao princípio do contraditório proceder-se a homologação da demarcação prevista neste último artigo sem a presença dos confinantes da área demarcada. Então, de duas, uma: ou são estes citados para a discriminatória ou deverão sê-lo para a demarcação a esta subseqüente e integrada no seu iter procedimental. Melhor será que o sejam para acompanhar a discriminatória, manifestando o seu interesse ou desinteresse quanto à pretensão veiculada na inicial, mas atuando na demarcação como partes, que já eram. Evidentemente de sua conduta resultará sua eventual participação na sucumbência resultante da procedência da ação. Forma-se, portanto, no polo passivo um litisconsórcio necessário, quanto aos ocupantes da área discriminanda, e facultativo, no concernente aos seus confinantes, já que a lei, em relação a estes, não o exige expressamente.**” (destaquei):

O mesmo doutrinador, na mesma obra, adverte quanto à necessidade de **citação nominal** para que a ação discriminatória surta efeitos em face dos ocupantes certos da área discriminada:

“A citação far-se-á por edital, nominalmente em relação aos presumidos proprietários e ocupantes certos e conhecidos (arts. 2.º, § 2.º e 4.º da Lei 6.383/76), o que incluiria o processo da discriminatória entre aqueles de procedimento edital judicial misto, qualificado por Jacy de Assis como forma de *provocatio ad agendum*, em que a citação não se faz para se chamar à relação processual, mas para se propor ação. Esse tipo de procedimento seria adequado, no sentir de Pontes de Miranda, quando se pretende que os efeitos da sentença se projetem em face de todos. Entretanto, não apenas a eficácia da sentença na discriminatória não é *erga omnes*, limitando-se aos ocupantes certos e incertos da área discriminanda, como também os réus nenhuma ação propõem; não formulando pedido próprio. É indispensável constarem do edital os nomes dos réus conhecidos e certos, incorrendo nulidade a respeito, contudo, se ausentes os seus nomes, disso não resultar prejuízo.

[...]

Os adquirentes dos imóveis discriminados sujeitam-se à coisa julgada material *ex vi* do art. 42, § 3.º do CPC (LGL\1973\5). **Não, porém, os litisconsortes não citados ou nulamente citados, em relação aos quais a sentença e o processo são absolutamente ineficazes**, podendo se socorrer ou dos embargos de devedor, fulcrados no inc. I do art. 741 do CPC (LGL\1973\5), se e quando houver execução de sentença decorrente de natureza reivindicatória de pedido cumulado na inicial, ou da *querela nullitatis insanabilis*, ação de natureza declaratória e, pois, imprescritível. Isto sem descartar a possibilidade de aforamento da ação rescisória prevista no art. 485 do CPC (LGL\1973\5).” (destaquei)

Fato é que **naquela discriminatória realmente não foi citada nominal ou pessoalmente a União, daí porque o argumento da coisa julgada não impede o conhecimento da presente ação para a investigação sobre o domínio de quem lá não se fez parte**. Não à toa o disposto no art. 472 do CPC/1973:

“Art. 472. A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não beneficiando, nem prejudicando terceiros. Nas causas relativas ao estado de pessoa, se houverem sido citados no processo, em litisconsórcio necessário, todos os interessados, a sentença produz coisa julgada em relação a terceiros.”

Dispositivo análogo há no Código de Processo Civil hoje em vigor (CPC/2015):

“Art. 506. A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros.”

Como esclarece o Professor CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO<sup>24</sup>, em trabalho sobre a questão da eficácia da sentença no juízo demarcatório-divisório:

“É cediço que a sentença só produzirá seus efeitos típicos sobre as pessoas que hajam participado de sua preparação, ou seja, que hajam sido partes no processo em que ela veio a ser proferida. Para outras pessoas e suas situações jurídicas não postas em juízo, ela será ineficaz. Tudo quanto se disse sobre os efeitos da sentença demarcatória em face dos confinantes, portanto, fica sempre na dependência de terem estes sido parte no pleito demarcatório. Nem é à toa que a lei, como foi visto, exige essa participação. O que legitima todo o provimento jurisdicional e torna-o regular perante o princípio do contraditório, constitucionalmente garantido, é essa participação franqueada às pessoas a que ele se destina. Por isso, considera-se *inutiliter data* a sentença proferida em processo do qual não tenha sido parte a pessoa sobre cuja esfera jurídica ela se propunha a produzir efeitos. De nada serve, porque do contrário ela seria um ato de truculência, incompatível com os princípios do Estado-de-direito”.

---

24 Eficácia e autoridade da sentença no juízo demarcatório-divisório. Revista de Processo, vol. 76, out-dez, 1994, p. 20-35.

O que pretendo deixar bem anotado neste ponto é que a sentença proferida em ação discriminatória não é destituída de eficácia perante os titulares de propriedades confrontantes, mas para que esses efeitos operem em face desses confinantes é imprescindível o ato da citação, para que possam integrar a relação jurídico-processual e exercer todos os direitos fundamentais processuais de defesa e contraditório.

Hipótese outra seria se o confinante tivesse participado da ação discriminatória e, por não concordar com a solução jurídica adotada na sentença, na qual se exaurem e fixam os limites demarcatórios entre as propriedades, questionasse em ação futura esses limites. Nesta situação, com efeito, operar-se-iam os efeitos negativos da coisa julgada, de modo a impedir a rediscussão do objeto litigioso do primeiro processo, no qual o confinante figurara como parte. Como afirma, mais uma vez, na mesma obra, CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO, *“não fora assim, aliás, utilidade alguma teria a sentença ali proferida, que visa estabelecer até aonde chega o domínio de um e onde é a linha de começo da propriedade de outro. Com vistas a esse efeito é que os confinantes devem ser necessariamente indicados na petição inicial e precisam ser citados”*.

No caso concreto, como demonstrado, a União não foi mencionada na inicial e tampouco citada, seja na modalidade pessoal, seja na editalícia.

Com relação à possibilidade da dispensa de indicação de nomes na citação por edital, a interpretação conforme com a ordem jurídico-constitucional e notadamente com os direitos fundamentais processuais é a restritiva, porque a regra é a da garantia do contraditório e da ampla defesa. Portanto, a dispensa do nome deve ser indicada de forma expressa na legislação processual pertinente. Nunca deve ser presumida, ainda que ausente no texto normativo escrito.



Nessa linha de argumentação, pertinente o magistério de CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO<sup>25</sup>:

“Há casos em que a lei dispensa a indicação de nomes. Ela o faz, porém, expressamente e com referência limitada aos casos que indica. Trata-se dos chamados procedimentos editais, em que se procura um provimento destinado a ter eficácia *erga omnes*. A ação de usucapião é um desses casos e a propósito é explícita a lei (CPC (LGL/1973/5), art. 942, inc. II). Mesmo em tal processo, no entanto, os confinantes precisam ser indicados nominalmente e sua citação nominal não é dispensada. São absolutamente excepcionais os procedimentos editais, porque põem em risco a efetividade daqueles princípios constitucionais e só podem prevalecer onde seja impossível o atendimento dos requisitos de nomeação e citação das partes. Por isso, não se pode mover ação demarcatória a confinantes incertos, quando o nome dos confinantes consta do registro imobiliário. É insuficiente aludir a ‘confrontantes e condôminos’ e pedir sua citação sem nomeá-los”.

Posto isso, fica definido o direito de ação da parte autora para afastar os efeitos da sentença proferida em processo que não integrou na qualidade de parte. A sentença é ineficaz em face de suas pretensões.

E nesse ponto, cumpre assinalar, o meio processual apto para veicular a pretensão da parte autora em face da sentença ineficaz é qualquer um ao seu alcance, seja ação ou meio de defesa, desde que idôneo o suficiente para objetar a eficácia da sentença e a coisa julgada obtidas em processo de que não figurou como parte. Entendimento contrário viabiliza a atuação indevida e arbitrária do Estado na esfera da liberdade de terceiros.

Eficácia da sentença e coisa julgada material são fenômenos distintos e independentes, sem vinculação com a coincidência geralmente prescrita

---

25 Ob. cit.

## ACO 158 / SP

em lei processual quanto ao momento em que surge a coisa julgada material e inicia a produção dos efeitos da sentença.

A ausência de citação da União apenas inviabiliza a eficácia da discriminatória em face dela mesma. Melhor explicando: a ausência de citação de um dos confinantes não invalida o processo, apenas inviabiliza a eficácia da sentença contra o que não integrou a relação jurídico-processual, haja vista que o confinante assume a figura de litisconsorte facultativo na aludida ação discriminatória.

Nessa mesma linha o atual Código de Processo Civil/2015 (destaquei):

**“Art. 115. A sentença de mérito, quando proferida sem a integração do contraditório, será:**

**I - nula, se a decisão deveria ser uniforme em relação a todos que deveriam ter integrado o processo;**

**II - ineficaz, nos outros casos, apenas para os que não foram citados.”**

Há ainda outro argumento a justificar o afastamento do óbice da coisa julgada no caso presente. A discriminatória busca provimento simplesmente declaratório, como bem destaca VICTOR NUNES LEAL<sup>26</sup>:

“Por essa razão, tal como a sentença na ação demarcatória (Lopes da Costa, *Direito Processual Civil*, IV, nº 570, p. 414; Francisco Morato, *Da Prescrição nas Ações Divisórias*, pp. 44-8) também a sentença de discriminação tem sido classificada entre as de natureza simplesmente declaratória e não constitutiva do domínio, seja do Estado, sobre as áreas devolutas, seja do particular, sobre as que lhe forem reconhecidas. ‘A sentença que se profere nos processos de que tratam os arts. 36-60 do Decreto-Lei nº 9.760/46 – anotava Pontes de Miranda

---

<sup>26</sup> Titulação Constitucional dos Estados para Primeira Alienação de Terras Devolutas, Problemas de Direito Público e Outros Problemas, Ministério da Justiça, 1997, p. 134-5.

(*Comentários*, VI, p. 348) – é declarativa positiva e declarativa negativa (a propósito das áreas excluídas que os interessados reputavam suas)’. Na vigente Lei nº 3.081/56, a conclusão não há de ser diversa, pois, como nota Jacy de Assis (ob. e Rev. cit., p. 114), **‘a discriminatória não visa obter domínio, nem posse; apenas, separar o domínio particular do público’**. A sentença, por conseguinte, seja a que homologa o reconhecimento pelo Estado do domínio privado, seja a que encerra a eventual fase contenciosa do processo, **‘em uma ou outra hipótese é puramente declaratória, e vale como preceito para autorizar a demarcação que é o deslinde definitivo.’**

[...]

A sentença declaratória, que o nosso direito positivo acolhe, seja a positiva, seja a negativa, não cria direito novo, mas ao contrário o reconhece como preexistente e só lhe acrescenta o valor certeza, pela força da autoridade jurisdicional que o declara.

[...]

Enquanto se aceitar a classificação dominante, não se poderá deixar de atribuir à sentença discriminatória o só efeito declaratório do domínio público preexistente (para lhe emprestar o efeito constitutivo de atribuir ao Estado a propriedade das terras devolutas discriminadas), pois o título de propriedade do Estado é a própria outorga constitucional.

**Correto, por isso, o ensinamento de outro especialista do florescente direito agrário, Dr. Altir de Souza Maia, em trabalho ainda inédito sobre o *Processo Discriminatório*: ‘Na discriminatória, o Poder Público exercita a ação já como titular de um direito que se declara. A sentença não o constitui em seu titular’...**” (destaquei)

Parece claro, diante destas colocações, que independentemente da coisa julgada em ação de provimento *declaratório* (tal como o é a discriminatória), e não *constitutivo*, não pode ela ser invocada como impeditivo para o conhecimento de nova ação, ajuizada por quem naquela não foi parte, fundada em alegação de domínio (que, uma vez

provado, não fora desconstituído pela declaratória). Por estes motivos, afasto a alegação de coisa julgada para conhecer da presente ação.

**4. A preliminar de ausência de interesse de agir pela falta de pedido rescisório da discriminatória e anulatório da transcrição do título do Estado de São Paulo no Registro de Imóveis.**

Tal foi aventado na contestação apresentada pelo espólio de Alberto Sant'Anna e Silva sob o título "carência de ação e impropriedade da demanda" e foi exposto por meio do seguinte questionamento: "Como pretender anular alienações se subsistem as decisões na ação discriminatória?" (fl. 485).

E parece fortalecer ainda mais este argumento a ausência, na presente ação, de característica suficiente a possibilitar seja ela recebida como *querela nullitatis*, pois em momento algum a autora pede a anulação do processo ou da sentença proferida na ação discriminatória.

Lembro que o instrumento da anulação de atos judiciais tinha previsão no parágrafo único do art. 800 do CPC/1939:

"Art. 800. A injustiça da sentença e a má apreciação da prova ou errônea interpretação do contrato não autorizam o exercício da ação rescisória.

Parágrafo único. **Os atos judiciais que não dependerem de sentença, ou em que esta for simplesmente homologatória, poderão ser rescindidos como os atos jurídicos em geral, nos termos da lei civil.**" (destaquei)

Da mesma forma, tal instrumento é reiteradamente reconhecido por este Colendo Supremo Tribunal:

"AÇÃO DE NULIDADE. ALEGAÇÃO DE NEGATIVA DE VIGÊNCIA DOS ARTIGOS 485, 467, 468, 471 E 474 DO C.P.C.

PARA A HIPÓTESE PREVISTA NO ARTIGO 741, I, DO ATUAL CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL – QUE É A DE FALTA OU NULIDADE DE CITAÇÃO, HAVENDO REVELIA –, PERSISTE, NO DIREITO POSITIVO BRASILEIRO, A "QUERELA NULLITATIS", O QUE IMPLICA DIZER QUE A NULIDADE DA SENTENÇA, NESSE CASO, PODE SER DECLARADA EM AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE, INDEPENDENTEMENTE DO PRAZO PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO RESCISÓRIA, QUE, EM RIGOR, NÃO É A CABÍVEL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO CONHECIDO." (RE 96374, Relator Ministro Moreira Alves, Segunda Turma, julg. 30.8.1983, DJ 11.11.83, destaquei)

De fato, como já mencionado no tópico anterior, numa análise acurada da petição inicial se verifica que a autora pede a anulação de títulos de domínio expedidos pelo Estado de São Paulo a particulares e seus subsequentes. É somente isto! Demonstro esta afirmação transcrevendo *ipsis litteris* o pedido feito pela autora na exordial (fl. 17 dos autos – destaquei):

**“Por tudo o exposto requer União Federal a anulação dos Títulos de Domínio expedidos pela Procuradoria do Serviço do Patrimônio Imobiliário da Secretaria da Justiça e Negócios do Interior de São Paulo, reintegrando-se a Fazenda Ipanema, do Ministério da Agricultura na posse imediata, direta e efetiva sobre as glebas transacionadas “a non domino” pela Fazenda Estadual situadas nos Campos Realengos, bem como a anulação de todos os títulos oriundos dos Títulos de Domínio expedidos pela Fazenda Estadual e o cancelamento, nas Circunscrições Imobiliárias da Comarca de Sorocaba, de transcrições, registros, averbações e inscrições de todas as escrituras e documentos de quaisquer natureza e formas, vinculados aos Títulos de Domínio da Fazenda Estadual, emitidos pela Procuradoria sobredita.”**

Nota-se, repita-se, que o pedido da autora se limita à anulação dos

**títulos expedidos pelo Estado de São Paulo** e os demais a eles subsequentes.

A expedição de tais títulos, segundo a própria autora, se deu após sentença proferida em ação discriminatória ajuizada pelo Estado de São Paulo na qual não teria sido citada pessoalmente.

Em jogo, portanto, espécies de *título (lato sensu)* de natureza diversa: (i) a sentença proferida na Ação Discriminatória (título judicial), **trânsita em julgado no dia 14.6.1958** (fl. 695, Apenso 4), a surtir efeitos **regularmente transcrita no Registro de Imóveis** por meio de carta de sentença; (ii) diferentes *títulos de propriedade* (extrajudiciais), ainda que lastreados na propriedade reconhecida naquela sentença. Pois bem. Exclusivamente à anulação desses últimos o objeto restrito da presente ação.

Conclusão apressada levaria à extinção da presente ação por falta de interesse de agir da autora, haja vista a permanência, mesmo em caso de julgamento de procedência, da sentença da discriminatória quanto à propriedade em favor do Estado de São Paulo. E mais reforço ainda teria esta conclusão diante do dispositivo da sentença proferida na ação discriminatória (fls. 694 e vº, Apenso 4). Transcrevo-o:

“Ora, o processo está em ordem e tanto na primeira como na segunda fase, correu ele seus termos legais. Em face do exposto e para que produza os seus efeitos legais hei por bem homologar, como homologo a discriminação, a fim de **declarar judicialmente como pertencentes do domínio do Estado** as terras objeto desta ação, nos termos da respeitável sentença de fls. 476/480”. (destaquei)

Anoto que referida sentença se lastreou expressamente no disposto no art. 45 do Decreto-Lei paulista nº 14.916/1945 que dispunha sobre terras devolutas da seguinte forma:

“Artigo 1.º - São terras devolutas as que passaram para o domínio patrimonial do Estado na conformidade do art. 64 da Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891 e não se incorporaram ao domínio particular em nenhum dos casos do artigo seguinte.

[...]

Artigo 45 - A seguir, subirão os autos à conclusão **afim do Juiz homologar a discriminação e declarar judicialmente do domínio do Estado** as terras devolutas e incorporadas aos particulares respectivamente as do domínio particular, ordenando antes as diligências ou retificações que lhe parecerem necessárias para sua sentença homologatória.” (destaquei)

Anoto também que, embora não invoque a legislação federal, referida sentença foi proferida no dia 29.5.1958 (fls. 694 e vº, Apenso 4), portanto já sob a égide da Constituição Federal de 1946, que dispunha, em seu art. 5º, XV, “a”, sobre a competência da União para legislar sobre direito processual. E àquela época, já em vigor a **Lei federal nº 3.081/1956** que regulava o processo nas ações discriminatórias de terras públicas e assim dispunha em seu art. 10:

“Art. 10. **A sentença definitiva e a homologatória da demarcação serão transcritas no registro público de imóveis** da comarca, com arquivamento de uma via do memorial topográfico. **Desde então, poderá a administração pública dispor das terras apuradas**, nos casos e formas que a lei prescrever.” (destaquei):

Apenas a título de informação histórica, fazendo pequena digressão, vale registrar que não faltava, à época, quem defendesse mantida a competência estadual para a matéria, ao menos quanto às terras devolutas estaduais. Explica VICTOR NUNES LEAL<sup>27</sup>:

---

27 Titulação Constitucional dos Estados para Primeira Alienação de Terras Devolutas,

“Verdade é que, no Congresso Jurídico Nacional de 1943, Paulo Moreira, Messias Junqueira e Francisco Morato – este um dos autores do projeto que viria a transforma-se na lei paulista de 1946 – sustentaram que, não tendo o Código de Processo Civil unitário regulado a ação discriminatória, os Estados mantinham sua competência para disciplinar a matéria. Mas o relator das teses, o eminente processualista Torquato de Castro (‘Discriminação de Terras Devolutas’, Revista Forense, 97/246) deixou claro o erro da proposição.”

De todo modo, voltando aos fatos relacionados a estes autos, no caso da mencionada ação discriminatória, a sentença nela proferida foi devidamente transcrita na 1ª e na 2ª Circunscrição do Registro de Imóveis de Sorocaba por meio de carta de sentença, como consta dos documentos juntados pela própria autora nas seguintes folhas dos autos:

a) Fl. 72: cópia de certidão lavrada pelo Registro de Imóveis da 2ª Circunscrição de Sorocaba, SP, informando da existência da **transcrição nº 14.772**, efetuada em **16.5.1959**, pela qual *“a Fazenda do Estado de São Paulo figura como adquirente por transmissão do Juízo de Direito da 2ª Vara daquela Comarca, em virtude de discriminação de terras conforme carta de sentença datada de 22.4.1959”*. A mesma certidão informa que, conforme atos posteriores ali transcritos a partir de 21.6.1960, foram desmembradas glebas por meio de outras transcrições, em decorrência de títulos de domínio expedidos pela Procuradoria do Patrimônio Imobiliário do Estado em favor de particulares;

b) Fl. 76 e vº: cópia de certidão lavrada pelo Registro de Imóveis da 1ª Circunscrição de Sorocaba, SP, informando da existência da **transcrição nº 32.375**, efetuada em **06.5.1959**, pela qual *“a Fazenda do Estado de São Paulo adquiriu, por discriminação de terras julgada por sentença de 29.5.58, conforme carta de sentença datada de 22.4.1959”*. A mesma

---

Problemas de Direito Público e Outros Problemas, Ministério da Justiça, 1997, p. 129.



## ACO 158 / SP

certidão informa que, conforme atos posteriores ali transcritos a partir de 20.3.1961, a Fazenda do Estado de São Paulo transmitiu o domínio de diversas glebas da referida propriedade por meio de títulos de domínio expedidos pela Procuradoria do Patrimônio Imobiliário do Estado em favor de particulares.

Tal situação tinha efetivamente amparo, nos termos do que dispunha o art. 10 da Lei federal nº 3.081/56, ou seja, após a regular transcrição da sentença homologatória da demarcação no Registro de Imóveis, facultado foi ao Estado de São Paulo dispor das terras apuradas, o que realmente fez por meio da expedição dos títulos de domínio cuja anulação se pretende nesta ação.

Dito tudo isto, em que pese à preexistência de um título judicial declarando o domínio do Estado de São Paulo sobre as referidas terras (sentença da ação discriminatória) e sua respectiva transcrição no Registro de Imóveis, **em momento algum, insista-se, traz a União, nesta ação, pedido anulatório de tais atos.**

Exposta esta situação, repita-se, a análise apressada levaria à conclusão pela extinção da ação por falta de interesse de agir da autora. Isso reforçado pelo argumento de que, enquanto não cancelado o registro, produz ele seus efeitos, como prevê a Lei nº 6.015/76 em seu art. 252:

“Art. 252 - O registro, enquanto não cancelado, produz todos os efeitos legais ainda que, por outra maneira, se prove que o título está desfeito, anulado, extinto ou rescindido.”

E mais, como mencionado pela autora na petição inicial (fl. 26) ao citar o civilista Washington de Barros Monteiro, *“efetuada a transcrição, só por ação ordinária pode ela ser cancelada”*. De fato assim dispõe a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73):

“Art. 250 - **Far-se-á o cancelamento:**

I - **em cumprimento de decisão judicial** transitada em julgado;  
(...)” (destaquei)

Análogo dispositivo constava do Decreto nº 4.857/1939, que dispunha sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil:

“Art. 293. O registro, **enquanto não for cancelado**, produzirá todos os seus efeitos legais, ainda que por outra maneira se prove que o título está desfeito, anulado, extinto ou rescindido.

Parágrafo único. Aos terceiros prejudicados, será lícito, em juízo, fazer, não obstante, prova da extinção dos ônus reais e promover a efetivação do cancelamento.” (destaquei)

Pois bem, estamos diante de uma ação anulatória, na qual a União pede a anulação de títulos dados pelo Estado de São Paulo a particulares, sem pedir, no entanto, a anulação da sentença de ação discriminatória que declarou a propriedade em seu favor nem a da sua respectiva transcrição no registro de imóveis. A carência da ação parece, em uma primeira análise, configurada.

Nada obstante, entendi deva ser afastado, nos termos da justificação do capítulo antecedente, no qual delineado que a hipótese do caso concreto envolve a situação de ineficácia da sentença em face da União, uma vez que não integrou na qualidade parte a ação discriminatória.

Tal fato viabiliza a discussão sobre o domínio das terras na presente ação, bem como, no caso de eventual procedência, a obtenção de título declaratório de domínio, ou seja, nova sentença apta a ser confrontada à anterior para fins de cancelamento no registro de imóveis.

Rememoro a compreensão do Ministro XAVIER DE

ALBUQUERQUE, quando proferiu o despacho saneador nestes autos em 29.9.1979:

“Rejeito a preliminar de inépcia da inicial, suscitada por vários réus (fls. 323, 350, 458, 486 e 976), porque **a ação proposta é de anulação de títulos translativos e cancelamento das respectivas transcrições, cumulada com reivindicação dos imóveis** a que dizem respeito e indenização por perdas e danos, e não com pura reintegração na posse, como parece haver sido entendido pelos réus arguentes.” (fls. 978-80, destaquei)

Sob este aspecto, e noutras palavras, a sentença destes autos, ao eventualmente reconhecer o domínio da União, poderá se contrapor àquela proferida na discriminatória da qual a União não fez parte. A ilustrar tal raciocínio a lição de MARCOS AFONSO BORGES<sup>28</sup> sobre a ineficácia dos efeitos da sentença em relação a quem não participou do processo:

“Os efeitos da sentença são evidentemente decorrentes da natureza da ação. Declarado o domínio do Estado sobre determinado trato de terras, declarado está o *não domínio* dos particulares, mesmo que esses particulares exibam títulos devidamente transcritos, oriundos de inventários, partilhas, divisões, de hastas públicas, ou de quaisquer outros atos de transferência de domínio.

A ineficácia de tais títulos, respeito ao Estado, não decorre da índole, natureza, força e efeitos da ação discriminatória, senão porque o Estado é terceiro quanto a eles e, assim, não tendo participado desses atos, - sejam atos jurídicos, sejam atos judiciais e processos com sentenças transitadas em julgado – a eles, em consequência, não está obrigado ou vinculado.

‘A sentença não aproveita nem empece mais que às pessoas entre que é dada’, já diziam as velhas Ordenações Phillipinas, livro III, tít., pr., princípio reproduzido pelo artigo 512 do anteprojeto do Professor Alfredo Buzaid, nos seguintes

---

28 Da Ação Discriminatória, Editora Universitária de Direito, São Paulo, 1972, p. 37-9.

termos:

‘Art. 512. A sentença faz coisa julgada às partes entre que é dada, não beneficiando, nem prejudicando terceiros’.

Há uma tendência entre juízes e advogados de estender os efeitos dos atos judiciais a quem não participou do ato, e, muitas vezes, até o ignora.

Assim, quando alguém propõe, por exemplo, ação reivindicatória de determinada área e essa área foi objeto de divisão, ou foi obtida em hasta pública, ou em inventário, o contestante se defende, sempre, alegando que o autor não pode reivindicar, sem previamente anular a divisão, ou inventário, ou a execução, da qual resultou a arrematação, ou a adjudicação.

A ação, no caso, argumenta-se, viria indiretamente anular, não só uma série de transmissões, devidamente transcritas, como ainda vários processos judiciais, – inventários, partilhas, divisões, etc. – decididos por juízes de igual categoria, ferindo-se, ainda, o império da coisa julgada e subvertendo-se a ordem judicial.

**E muitos juízes ficam impressionados com esse sofisma, esquecidos que tais atos são ineficazes em relação ao autor, terceiro que não tomou parte na relação processual, quer seja ele reivindicante, quer seja o Estado, em ação discriminatória, como ineficaz o é, igualmente, a venda de coisa alheia – *venda a non domino* –, em relação ao verdadeiro proprietário.”**  
(destaquei)

Há, portanto, interesse de agir na anulação de títulos feita com lastro em pedido reivindicatório do domínio.

Ademais, ressalto que, no presente caso, se está diante de situação especialíssima, pois enquanto a discriminatória tem por finalidade precípua distinguir o patrimônio do Estado (União, Estado ou Município) **das propriedades de particulares**, a disputa que se coloca nesta ação, típico conflito federativo antecedente, se resume no seguinte: suposta

lesão infligida à União, pelo Estado de São Paulo, em matéria dominial.

Deste modo, embora não haja nesta ação pedido expresso de anulação da sentença proferida na ação discriminatória, ou mesmo de cancelamento do registro do imóvel em nome do Estado de São Paulo, afasto a carência da ação por estes motivos e prossigo rumo à análise do mérito, vale dizer, a verificar se procede ou não a alegação de domínio da autora sobre o imóvel.

#### *5. Ilegitimidade passiva da Cia. de Cimento Ipanema.*

Merece análise, antes do mérito, a alegação de ilegitimidade passiva da Cia. de Cimento Ipanema (fls. 455-68) quando argumenta que a gleba de sua propriedade tem origem diversa daquelas pretendidas pela União, adquirida que foi de terceiros e encravada fora do perímetro da Fazenda Ipanema, **gleba nº 39** (fl. 457), embora a autora lhe atribua a **gleba nº “29”**.

Facilmente se verifica que tal alegação procede e é demonstrável por meio de documentos juntados pela própria autora na petição das fls. 934-6. Embora na referida petição tenha trazido esclarecimentos quanto ao alcance do seu pedido de desistência da ação em face dos réus Novelino Palamidese e outros, estranhamente não o fez de forma expressa quanto à Cia. de Cimento Ipanema.

Todavia, o documento que ali anexa (fls. 936-9) e serve para fundamentar seu pedido, constitui ofício timbrado do Serviço Público Federal e dele consta o seguinte:

“GLEBA Nº 29

Na planta da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário da Secretaria da Justiça e Negócios do Interior de São Paulo, extraída dos autos da Ação Discriminatória do sétimo Perímetro de Sorocaba, vê-se a existência da Gleba nº 29, confirmada na

Planta dos Campos Realengos, de autoria do engenheiro agrônomo Dr. Durval Isaías Ferreira, e cuja gleba 29, se situa dentro das divisas dos Campos Realengos da Fazenda Ipanema.

Da relação de pessoas que podem receber títulos, constante da Planta da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário da Secretaria da Justiça e Negócios do Interior de São Paulo, consta a gleba nº 29, como sendo de AMÉRICO POLLI, e **entretanto por equívoco do Registro de Imóveis e Anexos da Primeira Circunscrição da Comarca de Sorocaba, foi expedida certidão constante dos autos da Ação de Anulação de Títulos com Reintegração de Posse de autoria da União Federal (ACOr-158-SP), na qual constou a Gleba nº 29 como de propriedade da Companhia de Cimento Ipanema.** A referida certidão do Registro de Imóveis é o documento público no qual, dentre outros, se assenta o fundamento jurídico da União Federal da alienação de áreas da Fazenda Ipanema do Ministério da Agricultura, 'a non domino' pela Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Cadastro da Secretaria da Justiça e Negócios do Interior de São Paulo.

Visando a celeridade da tramitação do processo da Ação de Anulação de Títulos com Reintegração de Posse (Processo ACOOr-158-SP) e não haver qualquer interesse prático nem prejuízo patrimonial ou jurídico da União Federal (Ministério da Agricultura), na continuação da ação contra os litisconsortes passivos ocupantes das Glebas nºs 9, 29, 33 e 34, Décio Valdemarin Josias Vaz, José Maldonado Bonilha, Norberto Rodrigues de Lima, Rubens Rodrigues de Lima, Novelino Palamidese e suas respectivas Mulheres, e **Companhia de Cimento Ipanema**, solicito-vos vênias para levar à consideração do ilustrado Dr. Procurador Geral da República o pedido desta Diretoria Estadual do Ministério da Agricultura no sentido de ser requerido pela Procuradoria-Geral da República nos Autos da Ação de Anulação de Títulos com Reintegração de Posse (ACOr-158-SP) a desistência por parte da União Federal da referida ação contra os litisconsortes passivos já mencionados, com homologação da desistência

pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator do feito.” (destaquei)

No mesmo sentido o laudo da perícia realizada nestes autos:

“1º - ‘Desde quando a COMPANHIA DE CIMENTO IPANEMA se acha instalada no imóvel objeto deste processo ali mantendo sua indústria de cimento? Descrever as instalações e época possível de sua construção.’

Resposta: **os estudos procedidos através da superposição de plantas conduzem à conclusão de que a Fábrica de Cimento Ipanema está fora dos limites dos Campos Realengos;”**

[...]

“5º - ‘A área objeto desta ação acha-se compreendida na vasta superfície da que a União Federal pretende ser titular, denominada ‘Campos Realengos?’

Resposta: **através da superposição de plantas, comprova-se que a propriedade da Fábrica de Cimento Ipanema está fora dos limites dos Campos Realengos;”** (fls. 1.255-7, destaquei)

Ressalto que a autora não refuta esta informação, como dito comprovada nos autos por documento por ela mesmo juntado.

Por estas razões, demonstrado que a terra cuja propriedade a autora reivindica não abrange a área ocupada pela Fábrica de Cimento Ipanema, julgo extinto o feito sem resolução do mérito em relação à referida parte.

**6. O mérito: a alegação da autora de domínio dos Campos Realengos.**

Início com breves apontamentos sobre expressão tão mencionada na causa. Do Dicionário Aurélio, extraio o verbete *realengo*:

“Realengo: Do lat. vulg. *regalengu*. Adjetivo. 1.V. real

2. Régio. 3.Bras. RS Sem dono; público. [F. paral.: *regalengo*.] Ao realengo. 1. Bras. N.E. Em desordem; entregue às moscas; abandonado: *Saiu, deixando o escritório ao realengo.*" (destaque do original)

O Professor CELSO CORRÊA PINTO DE CASTRO<sup>29</sup>, em trabalho apresentado no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, assim explica a origem do termo, partindo da busca da origem do nome de bairro homônimo do Rio de Janeiro:

"Na antiga divisão administrativa da cidade, as terras que formam o atual bairro de Realengo, subúrbio da Zona Oeste do município do Rio de Janeiro, faziam parte da Freguesia de Nossa Senhora do Desterro do Campo Grande, formando, segundo Noronha Santos (1965), um grande campo de 850 por 503 metros. A questão da origem da denominação da localidade já foi explorada por vários autores, como Gerson (1954), o próprio Noronha Santos (1965), Paz (1987), Fróes (2004) e Wenceslau (2004), mas convém situar essa discussão. Existem duas versões correntes: a primeira, atribuída à tradição popular, sustenta que o nome resultaria da abreviação da expressão *Real Engenho* (Real Eng<sup>o</sup>), gravada nas placas que indicavam os caminhos para a região. Em uma segunda versão, a palavra *Realengo* seria oriunda do termo latino *reguengo*, possuindo como significado: '1) *real, régio*; 2) *digno de rei*; ou 3) *sem dono, público; abandonado, em desordem*' (Verbete Realengo, in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, 2009). Há uma aparente contradição, que pode ser desfeita, em aplicar esses sentidos opostos para a mesma palavra. As terras realengas eram, simultaneamente, "reais" e "sem dono", por pertencerem à Coroa Portuguesa e constituírem uma categoria que poderia

---

29 Memória e Patrimônio da Escola Militar do Realengo, Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC; Fundação Getúlio Vargas, p. 23. Fonte: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6661/CPDOC2010ClaudiusGomesde%20Aviana.pdf?sequence=1>



ser apreendida como ‘de uso público’. Essa segunda versão é reforçada pelo fato de que, com o mesmo sentido, o termo pode ser encontrado em referências a outras áreas localizadas em territórios de antigas colônias portuguesas ou espanholas [esses sentidos podem ser reconhecidos, por exemplo, nos dois trechos seguintes: ‘(...) a sua costa sul tem uma grande enseada, que faz diversos ancoradouros, dos quais o principal e mais frequentado é chamado Porto Velho. O seu terreno é todo realengo, aforado aos seus habitantes’ (Neves, 1830); ‘(...) las palabras real y realengo, aunque que definidas ordinariamente lo que pertenece ao Rey, tienen aplicacion diferente, porque la segunda solo es propria de la jurisdiccion, territorio ó patrimonio del Rey’ (Dicionário Marítimo Espanhol, 1831)]. Em qualquer dos casos, os campos realengos constituíam áreas de serventia pública, administrados pela Câmara Municipal e reservados para descanso, depósito e pastagem do gado daqueles que não possuíam terras próprias (Noronha Santos, 1965).”

Por fim, reproduzo nota de EDMUNDO ZENHA<sup>30</sup>, em escrito comemorativo ao primeiro centenário da Lei de Terras (1950), ao comentar que *terras devolutas* e *terras realengas* **não eram**, em época contemporânea aos fatos apurados na presente ação, expressões sinônimas no vocabulário jurídico e popular do brasileiro. O faz, com efeito, ao tentar historiar a situação fundiária no Brasil antes da tramitação do projeto de lei que resultou na Lei de Terras, iniciada nos idos de 1843. Anota, neste sentido:

*“Terras devolutas seriam somente aquelas que, por abandono, tivessem revertido à propriedade do Estado. Hoje, o termo inclui não só as terras que assim foram devolutas ao patrimônio público como as que nunca tiveram proprietário e são do Estado. O adjetivo realengo, sinônimo de regalengo, real, tomou, na linguagem popular, uma significação especial. Exprime coisa abandonada, descurada. Nas zonas rurais antigas é comum ouvir-se: ‘não se deve deixar um*

---

30 Terras Devolutas. O Centenário da Lei N. 601, in Revista dos Tribunais, vol. 191, fascículo n. 612, Ano 40, maio de 1951, p. 16, nota de rodapé.

*terreno assim realengo'... isto é, abandonado, sem cercas, sem caseiro, franqueado a todos, como terreno baldio. É acepção que nos ficou dos tempos coloniais. Terra realenga era terra abandonada.*"  
(destaquei)

Feita esta breve observação, voltada ao enriquecimento e à interpretação do conteúdo tratado neste processo, demonstra-se a dubiedade do termo *realengo*, pois se originalmente era "do rei", passou a significar "abandonado".

Prossigo a esclarecer, de partida, pelo que se extrai da inicial, que a autora alega, em resumo, ter o **domínio dos Campos Realengos** e mais, que na Ação Discriminatória do 7º Perímetro de Sorocaba **o Estado de São Paulo teria reconhecido expressamente tal domínio, respeitando-o e excluindo-o do território discriminado.**

Enfrento separadamente cada uma das alegações.

Primeiro analiso se realmente o Estado de São Paulo reconheceu, na Discriminatória, como sendo da União os Campos Realengos, bem como se efetivamente admitiu, naqueles autos, que a referida área estaria fora da área discriminanda. Em caso positivo, enfrento quais seriam as eventuais consequências disso para estes autos.

**6.1. Primeiro argumento da inicial: A alegação de que o Estado de São Paulo teria reconhecido, na discriminatória, o domínio da União sobre os Campos Realengos.**

Diz a União, na petição inicial da presente ação, que na discriminatória o Estado de São Paulo "*protestou expressamente reconhecer e respeitar o domínio da Fazenda Ipanema, pelas divisas existentes, servidões e benfeitorias, e especialmente a área de 155,72 alqueires dos Campos Realengos, chegando a juntar à fls. da Discriminatória um mapa com a indicação precisa da área Campos Realengos, anexado à fls. 26 do Protesto Judicial por cópia*

## ACO 158 / SP

*autenticada*” (fls. 4, 84-5 e certidões de fls. 100-3vº e mapa à fl. 105).

Todavia, diversamente desta afirmação, compulsando a cópia dos autos da referida ação discriminatória, especialmente sua petição inicial (fls. 02-3, Apenso 1), observo que ali consta o seguinte:

“A Fazenda do Estado reconhece o domínio do próprio nacional denominado “fazenda Ipanema”, pelas divisas que se acham demarcadas, e declara que nem estas, nem as respectivas terras, de qualquer forma são abrangidas pela presente ação, com sua posse, pertences, acessórios e servidões ativas.” (grifos do original).

Portanto, de saída se vê que não foi na inicial da discriminatória que o Estado de São Paulo reconheceu o domínio da União sobre os “Campos Realengos”. Ali o fez somente com relação à “Fazenda Ipanema”.

Em verdade, pelo que verifiquei nos autos, o suposto reconhecimento, pelo Estado de São Paulo, do domínio da União sobre os Campos Realengos, estaria contido em duas petições por ele juntadas nas fls. 308-12 e 436 da ação discriminatória.

Tal conclusão é simples, bastando compulsar diretamente tais folhas daqueles autos (cujas cópias se encontram apenas a estes), ou pela simples leitura das certidões citadas pela União no item “4” da inicial da presente ação, cujas cópias se encontram juntadas nas fls. 101-2 e 103-vº destes autos.

Examino ambas petições do Estado de São Paulo juntadas nas respectivas folhas da ação discriminatória:

**a) Fls. 308-12 (Apenso 2):** consiste em memorial apresentado pelo Estado de São Paulo na ação discriminatória no qual, dentre vários pontos, afirma, nos itens 12 e 13 da fl. 311:

“12) que, tendo a Autora declarado, em o pedido inicial, que reconhece o domínio da União quanto as terras que ora constituem o próprio nacional denominado ‘fazenda Ipanema’, com seus pertences, posse e servidões ativas, - reafirma não abranger ditas terras nesta ação, adotando as divisas conhecidas no trecho de contacto com este Sétimo Perímetro;

13) que, na fase demarcatória, tais divisas serão respeitadas, sujeitando-se a demarcação as terras existentes para fora das respectivas linhas e que se incluem neste procedimento, de que são objeto;” (destaques do original).

**b) Fls. 436-8: (Apenso 2):** consiste em petição apresentada pelo Estado de São Paulo na ação discriminatória na qual, dentre vários pontos, afirma, nos itens 2 e 3 das fls. 437-8:

“2) Concorrendo a Suplte. para a celeridade da ação, tem a declarar que as provas oferecidas pelos réus não alteraram as conclusões do Memorial da Autora, nem destroem, em ponto algum, o articulado, com que libelou a causa. E como complemento de provas, de sua parte, com a presente oferece os seguintes documentos:

a) um **estudo gráfico**, demonstrativo da região em que se localizavam os campos realengos;

b) uma certidão de documento publico onde se fez menção aos campos realengos, pela fama da época (no Perímetro ora em apreço) e, como realengos, isentos de venda;

c) uma certidão de que Pantaleão de Sales requerera, ao Governo, compra de terras (embora poucos hectares) na mesma região, e lhe foi negada.

3) Não se limitam as pretensões do Estado, nesta ação à área configurada como ‘Campos Realengos’, mas se estende, sim, a todas as terras que não possam ser havidas como particulares, dentro do Perímetro em apreço, nos termos do Articulado e da Réplica, conforme a índole da discriminatória.” (com e sem destaques do original)

Sobre o tal “estudo gráfico” citado na petição acima referida, como a ela juntado, não o encontrei na discriminatória ao compulsar as cópias que constam na sequência daquela petição.

Todavia, é possível que se trate de um documento que estaria juntado nas fls. 444 da discriminatória (e não foi copiado quando formados os Apensos). Assim infiro porque a referida folha não se encontra nas cópias da discriminatória apenas e também porque a União juntou, na inicial da presente ação (fl. 105), um grande mapa e em seu verso se vê tratar-se de cópia autenticada pelo Cartório de 1º Ofício de Sorocaba, onde, também no verso, consta, escrito a lápis, a referência “Fls. 444=2º Volume”. Além disso, afirma a União na inicial da presente ação (fl. 4, item “4”), tratar-se de mapa extraído da discriminatória por cópia autenticada.

Por esta razão, para melhor ilustrar tal alegação feita pela União, e partindo da premissa de que se trata do mesmo mapa referido pelo Estado de São Paulo na petição das fls. 436-8 da discriminatória, passo a analisá-lo.

De acordo com sua legenda, a grande área traçada em linha azul, à esquerda, seria a Fazenda Ipanema. A grande área traçada em linha vermelha, à direita, seria o 7º Perímetro de Sorocaba e a área menor, dentro deste, traçada em verde, seria a dos Campos Realengos (fl. 105 destes autos). Destaco a legenda que consta no canto inferior esquerdo do referido mapa.

Ainda, a reforçar esta argumentação, a União, na inicial da presente ação, no item 11 da fl. 9, afirma que:

“Nos autos da Ação Discriminatória, à fl. 591, o Engenheiro Discriminador da Fazenda do Estado, juntou, datado de 18 de novembro de 1950, um mapa (planta) do

**Sétimo Perímetro em discriminação**, configurando em contorno preciso e evidente, todo o Campo Realengo, e dando quase completamente a sua área como livre de intrusos, denominando-a de 'CAMPO', valendo dizer, como aludiu a Fazenda Nacional à fls. 8 e 9 dos autos do Protesto Judicial, em reconhecer toda a área dos Campos Realengos como no domínio e posse mansa e pacífica da Fazenda Ipanema." (destaquei)

Diante desta afirmação, torno aos autos da discriminatória para verificar o que ali consta sobre o tal "CAMPO" no laudo do perito que realizou a demarcação da área discriminanda (fls. 591-612, Apenso 4), **posteriormente homologada por sentença** na discriminatória (fls. 694-5, Apenso 4) e que transitou em julgado.

Disse Parisio Bueno de Arruda, perito engenheiro discriminador e agrimensor, subscritor do laudo demarcatório homologado na discriminatória:

"Finalmente, constata-se a existência de uma área que, **na planta anexa**, figura sob a legenda "CAMPO" e com o contorno perimétrico tarjado com a cor violeta.

Através dos tempos esse campo vem recebendo várias denominações: 'Campo nacional', 'Campo de George Oetterer', 'Campo de Vileta', 'Campo de Olaria', etc. conforme se vê dos autos e, também, pela voz da vizinhança.

Ele confronta, no interior da área discriminanda, com vários terrenos ocupados, uns de terras devolutas e outros de terras de domínio privado. Confronta-se, também, do lado externo, como o próprio nacional 'Fazenda Ipanema' do qual é separado por um valo antigo que é guardado constantemente por empregados federais desse próprio, que residem nas terras do mesmo e junto ao dito valo. Ao longo desse valo de divisa acha-se erigido o velho 'Portão-Monumental', da entrada desse próprio da União.

A área desse campo não está na posse individual de quem que seja, e dela a vizinhança faz uso comum para pastagens de gado.

Primitivamente o campo tinha área muito maior. Com o decorrer do tempo, várias parcelas foram sendo ocupadas, cercadas, e benfeitorizadas, passando a constituir imóveis distintos, como se vê na planta anexa e da exposição que vem sendo feita no presente relatório.

Houve tempo, como se pode ver nos autos, em que toda a área desse campo esteve envolvida nas pretensões de André Jordano que, na presente discriminatória, pleiteou todas essas terras mas teve seus direitos reconhecidos apenas sobre uma extensão superficial de 75 alqueires (1.815.000ms<sup>2</sup>).

Assim, por exclusão, resultou essa área a que se deu o nome de 'CAMPO' para figurar na planta anexa.

**A respeito do domínio dessas terras, convém seja ele definido por orientação do M.M. Juiz de Direito, afim de que, na planta e memoriais definitivos seja empregado o termo apropriado.** (fls. 611-2, Apenso 4, destaquei)

Sobre a tal "planta anexa" referida no trecho acima mencionado, esta se encontra entre as fls. 612 e 613 do Apenso 4, todavia desmembrada em 5 (cinco) páginas. Anoto que, embora a menção do perito sobre "*contorno perimétrico tarjado com a cor violeta*" não se faz possível identificá-lo, pois as cópias da discriminatória estão em **preto e branco**. De todo modo, em tentativa de remontá-la, sobrepondo as páginas para recompô-la com a finalidade de registrá-la no presente voto, chega-se a imagem, inclusive com solução de continuidade entre duas folhas. Destaco da imagem os locais referidos pelo discriminador como "CAMPO".

Destaco ainda o título do referido mapa, a demonstrar nele constar a assinatura do perito discriminador Parisio Bueno de Arruda.

Anoto que tal "planta" não se encontra dentre as juntadas pelo perito que elaborou o laudo na presente ação, não coincidindo com

## ACO 158 / SP

aquela por ele juntada às fls. 1.093 em seu laudo, embora a ela se refira também como “Planta do 7º Perímetro de Sorocaba”. Nota-se que as legendas dela não fazem referência aos terrenos nominados como “CAMPO” nos mesmos locais do mapa anterior.

E, apenas para esclarecer, de se observar a legenda do referido mapa a demonstrar que as glebas nºs 17 e 25 ali são mencionadas como áreas “**a serem incorporadas ao patrimônio do Estado**”.

E novamente faço referência ao título deste mapa da fl. 1.093, onde se vê que não é aquele subscrito pelo perito da discriminatória.

Faço toda esta argumentação para demonstrar que, conquanto se tenha realizado perícia nos presentes autos – a qual evidentemente não vincula o Juízo –, nela não se vislumbra estudo comparativo suficiente entre a região cognominada “CAMPO” pelo perito da discriminatória e os Campos Realengos objeto do presente feito.

O laudo, ao responder quesito sobre ponto fulcral, foi inconclusivo. Refiro-me ao de nº 18 (fl. 1.166): *“Na Ação Discriminatória referida, a Autora reconheceu a existência de divisas ou limites do próprio federal denominado Fazenda Ipanema, e especialmente dos Campos Realengos?”* Resposta do perito: *“Com a devida vênua e respeito, o assunto é de mérito jurídico e escapa da alçada do perito;”*.

Em resposta a outro quesito, o de nº 20 (fl. 1.167), assim se manifestou o perito: *“Qual área que foi objeto da Ação Discriminatória do Sétimo Perímetro de Sorocaba?”* Resposta: *“O perito se reporta a planta da ação discriminatória anexada ao presente laudo, que através de superposição de plantas, ficam evidenciados os limites da discriminatória.”*

Ora, a que planta o perito se refere? Se for a de fl. 1.903, cuja imagem acima já reproduzi, dela não é possível deduzir se os Campos Realengos



## ACO 158 / SP

foram ou não considerados no âmbito da discriminatória. Mesmo analisando os mapas superpostos constantes na fl. 1.902, neles não é possível concluir nada neste sentido.

De todo modo, a discriminatória recebeu uma sentença, abaixo transcrita *ipsis litteris* para que se possa verificar como foi homologado o laudo de demarcação feito pelo perito Parisio Bueno de Arruda.

Lembro que referido perito deixou uma dúvida na parte final de seu laudo, acima já transcrita: *“Assim, por exclusão, resultou essa área a que se deu o nome de ‘CAMPO’ para figurar na planta anexa. A respeito do domínio dessas terras, convém seja ele definido por orientação do M.M. Juiz de Direito, afim de que, na planta e memoriais definitivos seja empregado o termo apropriado.”* (fl. 612, Apenso 4, destaquei).

Vejamos, na sentença da discriminatória, como homologou o MM. Juiz o referido laudo:

“A Fazenda do Estado propôs a presente ação discriminatória de terras, relativa ao 7º perímetro, tendo na sua primeira fase sido a mesma julgada procedente, conforme a sentença de fls. 476/480, publicado na audiência no dia 5 de Agosto de 1940, conforme o termo de fls. 481. O Egrégio Tribunal de Justiça manteve a dita sentença, passando a segunda fase que é justamente a demarcatória. Nomeados os peritos procederam eles aos trabalhos concernentes ao seu mister, apresentando, afinal, o memorial de fls. 591, o que se encontra instruído com a respectiva planta de fls. 612, a qual obedece aos requisitos legais, uma vez que dela consta todas as áreas, as divisões e confrontações bem como as servidões e aguadas. Antes que se chegasse a esta audiência, herdeiros de André Giordano, requereram que fossem passadas em seus nomes as glebas de que se dizem possuidores, o que não é possível atender, visto que ditos herdeiros não está [sic] regularmente habilitados na forma da nossa legislação

processual. Isto porém não obsta que eles façam uso da lei 3.962, de 24 de Julho do ano passado que lhes indica o meio próprio para o fim que pretendem. Ainda antes da homologação houve sucessivas protelações, em virtude do complexo da causa, não tendo os Meritíssimos Juízes meus antecessores tido oportunidade de homologar a demarcação. Ora, o processo está em ordem e tanto na primeira como na segunda fase, correu ele seus termos legais.

Em face do exposto e para que produza os seus efeitos legais hei por bem homologar, como homologo a discriminação, a fim de **declarar judicialmente como pertencentes do domínio do Estado as terras objeto desta ação, nos termos da respeitável sentença de fls. 476/480.**

Assim procedo em face do art. 45 do decreto 14.916 de 6 e agosto de 1945, bem como em obediência aos preceitos da legislação processual relativas à demarcação.

Custas pro rata, **ficando esclarecido, outrossim, que fica [sic] incorporados à presente homologação o relatório e o memorial e as plantas de fls. 591/612 e 620/629.**" (fls. 694-vº)

Esclareço que os documentos citados pelo magistrado da discriminatória, referentes às fls. 620/629, consistem em laudo de peritos arbitradores que nada esclarecem sobre o destino dos tais "CAMPOS", atendo-se apenas às questões envolvendo particulares e glebas diversas.

Dito isto, é possível concluir que a situação dos CAMPOS apontados pelo perito discriminador, embora não tendo o magistrado tratado sobre eles de forma específica quando da sentença da discriminatória, restou reconhecida como incluída na ação quando aquele Juízo **declarou pertencentes do domínio do Estado as terras objeto desta ação.**

Diga-se, todavia, que exatamente nessa imprecisão dos contornos da discriminatória é que se estriba a União. Deflui do raciocínio pretendido pela a União, que, embora excluídos da discriminatória os Campos Realengos, estes foram objeto de titulação pelo Estado de São Paulo aos

## ACO 158 / SP

particulares, o que teria então sido feito, na expressão da inicial (fl. 9), na forma de “*loteamento em seu gabinete*”, ou seja, titulação sem lastro na demarcatória.

Dois caminhos surgem desta constatação: **a)** a possibilidade de se interpretar como incluído, na declaração da sentença, o domínio do Estado de São Paulo sobre o que o perito discriminador chamou de “CAMPOS” ou; **b)** a interpretação de que a sentença da discriminatória não declarou aqueles “CAMPOS” como de propriedade do Estado de São Paulo, o que representaria o acolhimento do que extraio ser parte da tese da União na inicial, ou seja, de que os títulos emitidos aos particulares não tinham lastro no âmbito do julgado na discriminatória.

O acolhimento de quaisquer das teses, todavia, não seria por si só suficiente à procedência desta ação em favor da União.

Isso porque, acolhida a primeira tese, embora não haja sequer prova clara nos autos de que os tais “CAMPOS” (de que tratou o perito discriminador) coincidam exatamente com os Campos Realengos reivindicados pela autora, o fato de não ter sido oportunizada sua participação na discriminatória justifica o acatamento de sua alegação de que não possa ser atingida pelos efeitos daquela sentença. Todavia, por outro lado, exige então que comprove, nos presentes autos, o domínio sobre aquela área.

O acatamento da segunda tese, embora pareça tornar mais precária a titulação da referida área, só justificaria a anulação dos títulos mediante a presença de *justa causa*, esta imbricada inclusive no interesse de agir da União, ou seja, a prévia demonstração de seu domínio sobre a área.

Em síntese, tenha ou não a discriminatória abrangido os Campos Realengos, a anulação dos títulos expedidos pelo Estado de São Paulo a particulares na presente ação só se justifica **se demonstrado o prévio**

**domínio da União sobre a área.**

Este, portanto, é o elemento-chave para a solução desta lide e dele me ocuparei no item seguinte.

***6.2. Segundo argumento da inicial: A alegação do domínio da União sobre a área.***

Para fins metodológicos, esclareço inicialmente que descreverei os fatos e provas na ordem em que aportados aos autos. Ao final, todavia, farei uma síntese para agrupá-los e colocá-los em ordem histórico-cronológica, de forma a possibilitar a avaliação completa do conteúdo probatório.

Realço que, embora proposta esta ação em 1968, os fundamentos nos quais se alicerça a autora remontam aos idos de 1872 quando, segundo alega, teria adquirido a área em litígio por "anexação".

Tal alegação é extraída dos documentos juntados aos autos, pois a autora afirmou, em ação anterior – argumento integrado ao pedido inicial desta ação, como nele expressamente afirmado (fl. 8, item 10: *“Protesto Judicial promovido pela Fazenda Nacional contra a Fazenda Estadual, anexado neste petitório como parte integrante”*) –, ter adquirido as tais terras em 1872 por “anexação” (fl. 83, item 9).

***6.2.1. O ônus da prova e o caráter reivindicatório desta ação.***

Importante desde já uma explanação sobre o ônus da prova.

No caso dos autos, o conflito surgiu entre a discriminação pretendida pelo Estado de São Paulo, sobre terras que entendia suas por força da Constituição Federal de 1891 (art. 64), e a alegação da União, supostamente proprietária das terras.

Assim, a regra vigente à época do transcurso da ação discriminatória era a de que as terras devolutas pertenciam aos Estados e não à União. Destarte, para efeito de ação discriminatória, a presunção da natureza devoluta de tais terras militava em favor do Estado de São Paulo.

*Mutatis mutandis* vale, em favor do Estado de São Paulo, o raciocínio exposto pelo Ministro Aliomar Baleeiro em voto proferido no RE nº 51.290 (Segunda Turma, publicado em 13.11.1968) em ação discriminatória, ao justificar que não necessitava a nação brasileira apresentar título:

"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 1.891 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 esse 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 regalianos. 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 precisava provar nada. A presunção é que a terra é dele. O particular é que tem que provar, por uma cadeia sucessória, que as terras foram desmembradas do patrimônio público. Não há nenhuma dúvida a respeito disso."

No presente caso, trata-se de situação *sui generis*, pois fosse a União citada na discriminatória ajuizada pelo Estado de São Paulo, em favor de quem militava a natureza devoluta da terra, caberia a ela o ônus da prova de seu domínio.

Em regra, na ação discriminatória, o ônus da prova é invertido, como bem explica AMAURI MACHADO PÔSSAS ARAÚJO<sup>31</sup>:

"O Professor Altir de Souza Maia, um dos redatores do texto da Lei nº 6.383/76, observa que na elaboração daquele diploma legal muito trabalhou para evitar que se confundissem os conceitos de procedimento edital com citação editalícia, esclarecendo tratar-se de distinção palmar, traduzindo a primeira espécie um tipo de processo, e a segunda, uma forma de chamamento a juízo – Fascículo 'Discriminação de Terras', Curso de Direito Agrário, Fundação Petrônio Portella, 1982, pág. 101.

**Nesse processo o ônus da prova é invertido. O ente estatal, como autor da ação, não tem de provar que uma determinada área é devoluta e, como tal, pertencente ao seu patrimônio. Os particulares interessados, que se colocam na posição de verdadeiros réus, estes sim é que devem trazer a Juízo a prova de serem proprietários da área ou de parte da área reclamada pelo Poder Público.**

Fácil é compreender-se as razões que motivam e justificam o procedimento explicitado, de aparente subversão da regra geral do Processo Civil sobre o 'ônus probandi'. A primeira é

---

31 Discriminação de Terras Devolutas, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, Ano XXI, Março de 1987, nº 15, p. 185.

que as terras devolutas, por sua própria natureza, não são submetidas a registro.

A segunda, corolário da primeira, é que aqueles que são proprietários, comprovada esta situação através de título hábil devidamente registrado, é que têm condição de demonstrar pertencer-lhes o domínio disputado.” (destaquei)

Em sentido análogo explicita o Professor DONALDO ARMELIN<sup>32</sup> em detalhada pesquisa sobre a matéria:

**“A Fazenda Pública autora não está adstrita a fazer prova de seu domínio, eis que, consoante resulta da própria forma de ocupação do território nacional, primitivamente, inseria-se ele no domínio da Coroa. Disso resulta que o domínio privado decorre deste, através de concessões ou outros meios jurídicos admitidos de trespasse da esfera pública para a privada a propriedade das terras. Aliás, a Lei 601/1850, pretendendo eliminar questões a respeito do domínio das terras, exigiu fossem legitimadas as posses havidas por ocupação primária, até a data de seu advento. Assim sendo, impende ao réu provar a natureza privada de seu domínio, seja pela exibição de título de domínio em face da alegação do domínio público, seja por haver adquirido esse domínio através das formas admissíveis de usucapião, demonstrando cabalmente todos os requisitos para tanto exigidos pelo sistema jurídico.**

[...]

**Ou seja, a presunção de existência de domínio público em relação às áreas não tituladas, cede passo àquela emergente do título dominial formalmente perfeito, quanto à natureza privada do domínio.”** (destaquei)

Na ação discriminatória – tão mencionada nestes autos – o Estado de São Paulo alegou serem de sua propriedade as referidas terras porque devolutas. Tal fundamento se extrai de sua invocação, na petição inicial

---

32 Aspectos Processuais da Ação Discriminatória, Revista de Processo, vol. 70/1993, p. 116-34, abr/jun, 1993.

## ACO 158 / SP

da discriminatória (fls. 02-3, Apenso 1), do disposto no Decreto paulista nº 6.473/1934 que assim dispunha em seu art. 1º:

“Art. 1º São terras devolutas pertencentes ao Estado de S. Paulo, ‘ex-vi’ do Artigo 64 da Constituição Federal:

I) - as que, tendo sido objeto de quaisquer concessões, não foram revalidadas ou legitimadas nos termos das leis anteriores;

II) - as que, sendo do domínio público, não estiverem aplicadas a qualquer uso público federal, estadual ou municipal;

III) - os terrenos marginais dos rios públicos e os acrescidos;

IV) - as que não tiverem vertido para o domínio particular por qualquer dos modos do Artigo 2º.”

Na presente ação, todavia, como dito, compete à União, tal como parte fosse na ação discriminatória – fazendo agora o que não teve oportunidade de fazer naquele processo –, provar sua alegação, ou seja, o domínio federal da área reivindicada.

Em outros termos, busca a União, com a presente ação, anular títulos não com base em vícios do ato jurídico, mas sim com fundamento no **direito de propriedade**, direito este que, segundo se extrai da inicial, lhe foi negado demonstrar na ação discriminatória, porque nela não fora citada.

Trata-se, assim, o presente pleito, de **reconhecimento de domínio e, portanto, de caráter evidentemente reivindicatório**, como outrora já decidido pelo despacho saneador (fls. 978-80) pelo Ministro Xavier de Albuquerque.

JOSÉ DA SILVA PACHECO<sup>33</sup>, em comentário feito a julgado do

<sup>33</sup> Boletim Semanal COAD, “Advocacia Dinâmica – ADV Informativo”, expedição 09.1.2000, nº 52/2000.



## ACO 158 / SP

Superior Tribunal de Justiça, assim resume aspectos da ação reivindicatória:

“Quando, no artigo 524, o Código Civil assegura ao proprietário o direito de reaver os seus bens do poder de quem injustamente os possui, está admitindo a reivindicação das coisas por quem tem a propriedade delas.

Para a ação reivindicatória, pois, são necessários os seguintes elementos:

1º) que o autor seja proprietário ou co-proprietário dos bens que lhe foram tirados;

2º) que as coisas estejam em poder de quem injustamente as possui.

Quem reivindica, diz Pontes de Miranda, ‘pede que se apanhe e retire a coisa, que está contrariamente a direito na esfera jurídica do demandado, e se lhe entregue’.

Por esse motivo, ‘o primeiro pressuposto necessário da pretensão à reivindicação é a propriedade atual do titular’. O segundo pressuposto necessário da ação de reivindicação é a posse da coisa pelo réu. E indiferente como o possuidor demandado alcançou a posse: se por transmissão, ou se por apreensão; se do proprietário ou se de terceiro. Enquanto a coisa permanece sob o poder do proprietário, não há razão para reivindicar-se a coisa, ainda que alguém lhe negue o domínio (Trat. Dir. Privado, tomo 14, § 1.573, pp. 20 e segs.)”

Como não possuía, à época, qualquer registro imobiliário, embora para fins de caracterização de terras devolutas no confronto com particulares não necessitasse a União provar nada (RE 51.290), nestes autos a situação é diferente, pois o conflito é com ente estatal, em favor do qual militava (pelo art. 64 da CF 1891) a presunção de que a terra devoluta a este pertencia.

Com a regra da CF de 1891, as terras devolutas passaram a pertencer aos Estados, restando à União somente o que se alinhasse às hipóteses

previstas no *caput* de seu art. 64 e, mesmo assim, desde que necessários para seu serviço, segundo o parágrafo único:

“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.**” (destaquei)

Reconhecido, portanto, o ônus da prova do domínio a cargo da União, cabia-lhe demonstrar nestes autos, que **a)** realmente adquiriu tais terras antes da Constituição de 1891, por meio de compra ou anexação para uso específico da atividade siderúrgica desenvolvida na Fazenda Ipanema; **b)** que elas lhes eram úteis quando da entrada em vigor da Constituição de 1891 e; **c)** sua exata individuação, para fins de se saber se coincidem – no todo ou em parte – com as terras relativamente às quais o Estado de São Paulo expediu os títulos que ora se pretende anular.

Adentro ao mérito propriamente dito, ou seja, o suposto domínio da União sobre a área.

#### ***6.2.2. Os pontos controvertidos e as provas coligidas.***

Vejamos desde já a que título a União alega ser proprietária da área litigiosa.

Na inicial, na fl. 4, item 4, sustenta a autora que, após ser citada em uma ação possessória movida em seu desfavor, referente a parte da área em questão, promoveu um Protesto Judicial (sob nº 160/68) e nele “*na petição de fls. 2 a 12, fez a União Federal substancial digressão e prova de seu domínio sobre os 155,72 alqueires dos Campos Realengos*”.

Ainda na petição inicial, na fl. 10, assim descreve a autora a área em questão:

**“Assim dos Campos Realengos, com área superficial de 155,72 alqueires, integrantes de toda a área da Fazenda Ipanema, no total de 2.800 alqueires, em números - inteiros, com as seguintes limitações: parte do limite norte da Estrada para Bananal, no trecho em que esta passa próxima ao Valão que divide a Fábrica de Ferro, à direita de quem está nas terras "Campos Realengos", seguindo o Valo que limita a Fábrica de Ferro, até encontrar o leito novo da Estrada de Ferro Sorocabana, cruza a Estrada de Rodagem Ipanema-Sorocaba, no Portão de entrada da Fábrica, indo encontrar, novamente o leito novo da Estrada de Ferro Sorocabana; daí segue em linha reta até as imediações do Instituto Brasileiro do Café, numa distância aproximada de 1.600 metros, fazendo uma deflexão de 90 graus à esquerda, num trecho de 500 metros, deflete 100 metros à esquerda, circunda a base de uma pequena elevação, até encontrar a nascente do Ribeirão da Olaria e por este seguindo paralelamente à Estrada de Rodagem para Sorocaba até o ponto em que cruza com a referida Estrada; daí declina à esquerda, em linha reta, numa distância de 1.000 metros, mais ou menos, em direção ao Marco, ou Referência nº 613 (Mapa de 1.928); depois continua em linha sinuosa até um Valão e deste ponto segue em linha reta aproximadamente uns 600 metros, defletindo novamente à esquerda até Referência nº 577, daí fazendo pequena deflexão à direita, depois à esquerda, e outra vez à direita, até um ponto próximo da linha telefônica (antiga Bragantina), seguindo, depois, em linha reta, uma distância de 1.100 metros, paralelamente à referida linha, deixando à esquerda a Referência nº 586, distando 100 metros da linha telefônica e daí em linha com pequena sinuosidade até deixar à esquerda um espaço de 200 metros da Referência nº 621. Finalmente, daquele ponto deflete 90 graus até quase atingir a Referência**

**nº 621, seguindo em linha reta até a Referência ou Marco, nº 593, alcançando, então, a Estrada do Bananal, ponto de partida (...)"(destaquei)**

Ressalto, este caminhamento da área é apresentado pela União **no bojo da petição inicial** da presente ação, confeccionada no ano de **1968!**

Desde já consigno que o desafio a ser enfrentado pela autora nesta ação reside em provar seu domínio desta área já antes do ajuizamento da discriminatória, ou mais precisamente, desde o ano de **1872**, como afirma na própria inicial.

Registro o destaque que dei à referência feita pela autora ao **mapa do ano de 1928**. Extrai-se da inicial que, em sua maior parte, tenta explicar a autora que detinha a referida área defendendo sua posse de invasores.

Numa primeira conclusão, temos que a petição inicial traz alegação sobre determinada área que a autora denomina "Campos Realengos" e que **delimita com referência a mapa de 1928**, todavia não esclarece (ao menos no corpo da petição inicial), a origem de sua propriedade.

Ainda na inicial (na fl. 4, item 4), faz menção, de forma remissiva, a documentos com ela juntados, referentes ao Protesto Judicial ajuizado, nos quais, segundo alega, faria prova de seu domínio. Passo então a analisá-los.

A cópia da referida ação, cognominada "*protesto judicial contra alienação de bens da Fazenda Nacional*", encontra-se juntada com a inicial nas fls. 80-176.

Compulsando as fls. 81-91, encontra-se a cópia da petição inicial daquele protesto, ajuizado no ano de **1968**. Ali se narra aspectos da bela história da Fábrica de Ferro São João de Ypanema, "*célula mater da siderurgia nacional*" (fl. 82).

No que importa, naquela petição a União sustenta ser o “*Ministério da Agricultura proprietário da Fazenda Ipanema, com área total de 2.800 alqueires, incluídos nesta 155,72 alqueires localizados no Bairro atual de George Oetterer (...) esta gleba de 155,72 alqueires, separada apenas por um valo dos restantes 2.645 alqueires e pelo Portão Monumental, era conhecida como Campos Reinois ou Realengos e mesmo Nacionais*” (fl. 81, destaquei).

Ainda da petição inicial daquela ação de protesto, extraio o seguinte trecho, fulcral para o deslinde da presente ação, pois nele tem início a fundamentação da União sobre a origem da propriedade das referidas terras. Após discorrer sobre a exploração da Fábrica de Ferro desde o início do Século XIX, explica que houve a **necessidade de ampliar a área da Fazenda Ipanema**, o que teria ocorrido no ano de 1872:

“Em **11 de abril de 1872**, por ordem do então Presidente da Província de São Paulo, foram anexados à Fábrica de Ferro de São João do Ypanema, os campos realengos, em vista da informação que o Juiz Municipal do Termo de Sorocaba, prestou, em ofício datado de 19 de janeiro de 1872, de que eram devolutos os terrenos constantes do Aviso expedido pelo Ministério da Guerra, em data de 8 de janeiro de 1872 (doc. nº 2 - Certidão do Departamento do Arquivo do Estado de S. Paulo).

Em **12 de novembro de 1872** o Major-Diretor da Fábrica de Ferro de São João do Ypanema, Joaquim de Souza Mursa, remeteu ao Conselheiro Francisco Xavier Pinto Lima, Presidente da Província, a cópia do relatório do Estabelecimento de Ypanema, com data de 4 de novembro de 1872 ofício que remeteu o referido levantamento ao Conselheiro Ministro da Guerra. Neste relatório (doc. nº 3 - Certidão em cinco folhas, do Departamento do Arquivo do Estado de São Paulo), faz menção aquele diretor à necessidade que tinha a Fábrica da ampliação da sua área florestal para o atendimento da fundição, e referência pormenorizada da compra de várias áreas, efetuada pela Fábrica de Ypanema, discriminando os

compradores em ordem numérica de 1 a 25 e as áreas adquiridas, num total de 1.957, 1/2 hectares, mais 120 hectares de campos realengos anexados à Fábrica em virtude de ordem do Presidente da Província em 11 de abril de 1872, num total de 2.077,1/2 hectares.” (destaquei)

Deste trecho da petição inicial daquele protesto, extrai-se, na primeira proposição, que “**em 11 de abril de 1872, por ordem do então Presidente da Província de São Paulo, foram anexados à Fábrica de Ferro de São João do Ypanema, os campos realengos**”. Da segunda proposição se deduz tratar-se dos “**120 hectares de campos realengos anexados à Fábrica em virtude de ordem do Presidente da Província em 11 de abril de 1872**”. A finalidade da tal anexação, conforme descrito na segunda proposição, era a de suprir a “**necessidade que tinha a Fábrica da ampliação da sua área florestal para o atendimento da fundição**”.

Ainda, porque relevante, menciona aquela petição inicial que:

“Em 1928, providenciou o Ministério da Guerra, através do Serviço Geográfico Militar, o levantamento, demarcação, desenho e planta de toda a área da agora chamada Fazenda Ipanema, dando em especificação a seguinte área global Fábrica - 2.645 alqs. 29; Campos Realengos 155 alqs. 72, num total superficial em números inteiros de 2.800 alqueires, conforme legendas inseridas nas pranchetas originais e suas reproduções.

Entre o levantamento e demarcação efetuados pelo Serviço Geográfico Militar em 1928 e o relatório do Major-Diretor Joaquim de Souza Mursa em 1872, com relação à área superficial global da Fábrica de Ferro São João do Ypanema, atual Fazenda Ipanema, registra-se apenas uma pequena diferença de alguns alqueires, daí a autenticidade, coerência e fidelidade dos documentos que de maneira incontestável consubstanciam o direito dominial da Fazenda Nacional, desde os primeiros fornos catalães construídos em terras paulistas por Afonso Sardinha.” (fl. 83-4, grifos do original)

Pois bem, tudo o ali alegado pela União (**lembre-se que se está a examinar cópia de petição inicial de ação de protesto ajuizada 02.2.1968**), faz referência a duas certidões expedidas pelo Departamento do Arquivo do Estado de São Paulo ali apontadas como docs. 2 e 3. Passo então a examinar tais certidões:

A primeira delas, identificada como “doc. 2”, é **datada de 17.4.1967**. Dela extraio os seguintes dizeres:

“Certifico em cumprimento do despacho de 13 do corrente do Senhor Diretor deste Departamento exarado no ofício nº 137/67-SPR/2 do Senhor Coronel César Schimmelpfeng de Seixas, chefe do EM da 2ª Região Militar do Ministério da Guerra, ora arquivado, que revendo o livro número oitocentos e setenta, da Fábrica de Ferro Capitão do Porto Colonias, dos anos de mil oitocentos e setenta e um e mil oitocentos e setenta e dois, dele à folha oitenta e sete, consta o registro do teor seguinte: **Diretor da Fábrica de Ferro de São João do Ypanema – 11-abril-72. Verificando-se por informação prestada pelo Juiz Municipal do Termo de Sorocaba em ofício de dezenove de Janeiro último, que são devolutos os terrenos constantes no Aviso expedido pelo Ministério da Guerra em data de oito do dito mês, e que por cópia lhe envio, mande Vossa Mercê proceder a anexação dos mesmos terrenos à Fábrica de Ferro de São João do Ypanema.**” (fl. 93, destaquei)

Da segunda certidão, bem mais longa, supostamente o “doc. 3”, também **datada de 17.4.1967**, extraio os seguintes dizeres dos trechos que reputo importantes:

“Certifico em cumprimento do despacho de 13 do corrente do Senhor Diretor deste Departamento exarado no ofício nº 137/67-SPR/2 do Senhor Coronel César Schimmelpfeng de Seixas, chefe do EM da 2ª Região Militar do Ministério da

Guerra, ora arquivado, que revendo o manuscrito da Caixa número cinco da Fábrica de Ferro do Ipanema, dos anos de mil oitocentos e setenta a mil oitocentos e noventa, dele às folhas um, dois, dois verso, vinte e quatro, vinte e quatro verso e vinte e cinco, consta o registro do teor seguinte: Nº 91. **Fábrica de Ferro São João do Ipanema – 12 de Novembro de 1872. Ilmo. Exmo. Snr. Tenho a honra de transmitir junto a V. Excia. A cópia do relatório d’este Estabelecimento, que em data de 4 do corrente passei às mãos de S. Excia. O Sr. Conselheiro Ministro da Guerra. Deus Guarde a V. Excia. Ilmo. Exmo. Sr. Conselheiro Francisco Xavier Pinto Lima Presidente da Província. Joaquim de Souza Mursa – Major Diretor. Na margem. Respondido a 15 de novembro de 1872. Cópia. Fabrica de Ferro de São João do Ipanema 4 de Novembro de 1872. Ilmo. Exmo. Sr. Cumprindo o dever que me impõe o regulamento d’este Estabelecimento passo a dar conta a V. Excia. De seu estado atual, dos trabalhos que foram executados, e das despesas feitas no exercício próximo findo. Durante quase sete anos, dirigindo aos dignos antecessores de V. Excia. reclamei e mostrei que, para esta Fábrica poder produzir, era preciso: Completar a zona de matas; organizar o pessoal respectivo; adquirir as maquinas e aparelhos indispensáveis a seus trabalhos.**

[...]

Desde 1819 que se reclama a aquisição de matas. Nesta época, bem como em 1838, demarcou-se e avaliou-se um novo distrito florestal para esta Fábrica; porém, circunstâncias ocorreram que obstaram a realização de aquisição tão necessária. Hoje, dentro de limites mais modestos, que os demarcados eu 1819 e 1838 satisfez-se uma necessidade, que obrigou por vezes a suspender os trabalhos dos fornos altos por falta de combustível. O atual distrito florestal d’este Estabelecimento, compreendendo campos e pastos, sobe a uma área de 6651 ½ hectares, cuja aquisição se classifica da maneira seguinte, 3741 hectares de terra formando o distrito primitivo da Fábrica, demarcado em 1811 – 826.360=29 Ditos provenientes



de troco feito com campos realengos em 1841 - \$ - 804 Ditos incorporados por ordem do Governo em 1870 = 20:158.880 = 2077 ½ Ditos incorporados em 1872 = 52.561.442 = 6651 ½ hectares Rs – 73.546.682. Mapa demonstrativo de sítios e suas benfeitorias que foram comprados e anexados a Fábrica São João de Ipanema.

[...]³⁴

**Campos realengos incorporados à Fábrica em virtude da ordem do Exmo. Sr. Presidente da Província de 11 de Abril de 1872.**” (fl. 94-8, destaquei)

Esta, portanto, a documentação trazida com a petição inicial da presente ação (**certidões expedidas em 1967, referentes a registros documentais de 1872**), apresentada pela União buscando demonstrar seu domínio sobre a área que denomina “Campos Realengos” (**descrita com detalhado caminhamento na fl. 10 da inicial com base em mapa de 1928**) e que – também segundo alega –, corresponderia àquela posteriormente afetada por ação discriminatória pelo Estado de São Paulo e, sucessivamente, entregue a particulares por meio de títulos de domínio.

A contrapor-se a tal documentação, passo a examinar alegações e documentos apresentados inicialmente com a contestação de Benedito Oliveira Lousada e sua esposa Alzira Moretto Louzada (fls. 212-5).

Alegam os contestantes (fl. 213, destaquei) que “*o entendimento adotado pela autora está completamente errado. Pela certidão fornecida pela Secretaria de Cultura, Esportes e Turismo do Estado de São Paulo, comprova-se que apenas parte dos chamados Campos Realengos foi incorporado ao patrimônio da Fazenda Ipanema. Quando agregou-se parte dos Campos Realengos à Fazenda Ipanema, tratou-se logo de construir um valo demarcatório, a fim de limitar as terras da referida Fazenda Ipanema.*” Sustentam também que “*a autora está querendo incluir como sendo de propriedade da Fazenda Ipanema, os Campos que ficaram além do valo construído (...)*”.

34 Passa a listar, a certidão, os nomes de 25 pessoas, a área e a importância supostamente paga na aquisição (fls. 96-7).

E para confrontar com as certidões juntadas pela autora, referidos contestantes juntam nova certidão, **datada de 04.6.1968** (fls. 225-9). Tal documento, ao que tudo indica, certifica fatos com base no mesmo documento histórico a que se referiu a segunda certidão juntada pela União (cujo trecho acima transcrevi e se encontra nas fls. 94-8 destes autos), qual seja, o **relatório encaminhado pelo Major Joaquim de Souza Mursa, Diretor da Fábrica de Ferro ao Ministro da Guerra em 12 de novembro de 1872**. Todavia, esta certidão, mais recente, apresenta trecho aparentemente omitido na certidão anterior. Desta certidão transcrevo diretamente a parte que importa, destacando o trecho que não consta na certidão anterior juntada pela autora:

“Desde 1819 que se reclama a aquisição de matas. Nesta época, bem como em 1838, demarcou-se e avaliou-se um novo distrito florestal para esta Fábrica; porém, circunstâncias ocorreram que obstaram a realização de aquisição tão necessária. Hoje, dentro de limites mais modestos, que os demarcados em 1819 e 1838 satisfez-se uma necessidade, que obrigou por vezes a suspender os trabalhos dos fornos altos por falta de combustível. O atual distrito florestal d'este Estabelecimento, compreendendo campos e pastos, sobe a uma área de 6651 ½ hectares, cuja aquisição se classifica da maneira seguinte: 3741 hectares de terra formando o distrito primitivo da Fábrica, demarcado em 1811 – 826.360=29 Ditos provenientes de troca feito com campos realengos em 1841 - \$ - 804 Ditos incorporados por ordem do Governo em 1870 = 20:158.880 = 2077 ½ Ditos incorporados em 1872 = 52.561.442 = 6651 ½ hectares Rs – 73.546.682. **Por ordem do Exmo. Sr. Conselheiro Presidente da Província de 5 de outubro p. passado fui autorizado a desviar as duas estradas que se cruzam d'entro do Estabelecimento, do que me ocupo presentemente. Desviadas as estradas e concluídos os valos que devem fechar o distrito florestal da Fábrica, será tempo de dar desenvolvimento ao cultivo de bosques nos Campos e nos**

lugares onde as repetidas queimadas fizeram desaparecer o germem florestal. Não me descuidarei d'este importante ramo de serviço, do qual a Fábrica colherá as vantagens, e dará bons exemplos aos agricultores do lugar, onde já se sente a falta de boas madeiras para construção. = Limites da Fábrica = Afim de fechar as terras pertencentes a esta Fábrica e poder cuidar da conservação e plantio do mato, construiu-se valos limitando com as estradas e campos vizinhos. Quatro turmas de trabalhadores estão empregados n'este serviço, tendo já pronto 3250 metros de valos, cujo preço, no médio, é 600 réis por metro corrente. Mapa demonstrativo de sítios e suas benfeitorias que foram comprados e anexados a Fábrica São João de Ipanema." (fls. 226-7)

Destaquei a expressão "**campos vizinhos**", a demonstrar, desde já, que "campos" havia por todo lado na região. No mais, constato que todo este trecho destacado desta nova certidão juntada pelos contestantes realmente não consta da certidão juntada pela União na petição inicial. E a novel informação é relevante, pois relata a existência de valos limitantes da alegada propriedade da União anexada em 1872.

Tal documento também é trazido por outros contestantes, com alegações no mesmo sentido, ou seja, de que, contrariamente ao sustentado pela União, esta anexou, nos idos de 1872, apenas **parte** de campos realengos, e não o seu todo.

Prossigo consignando argumento trazido pelo Estado de São Paulo em sua contestação, amparado na mesma tese:

"Transportando-nos para o caso dos autos, iremos encontrar dentro da discriminação do 7º Perímetro de Sorocaba, os denominados "Campos Realengos" ou também conhecidos como "Campos Nacionais", sendo que um deles era contíguo ao Valo Divisório do próprio nacional - Fazenda-Ipanema" – com o qual não se confunde.

Essas terras se situam nas paragens conhecidas por Vileta e Olaria, na atual estação "George Oetterer" da Estrada de Ferro Sorocabana, sendo notória a distinção entre aqueles antigos Campos e o próprio – Fazenda Ipanema – : aquele usado para o pousio de tropas muares, destinados às tradicionais feiras de Sorocaba, estiveram sob inspeção; com o abandono do comércio de muares, já na vigência da Constituição Federal de 1891, ficaram sem aplicação, não constando ato algum, federal, de utilização dessas terras pela União.

Assim, não estando integrados no próprio nacional, considerou-se a área tornada devoluta, por não ter estado empregada a nenhum fim nacional, provincial ou municipal (Lei 601 de 1850) quando se fez a República, até a constitucionalização desta (art. 64 e § único da Constituição de 1891).

Portanto, os antigos Campos Realengos, nada mais são do que terras devolutas, transferidas ao Estado por força das disposições constitucionais de 1891, levados à discriminação judicial, foram julgados devolutos do Estado, com trânsito em julgado.

No Protesto Judicial, juntado aos presentes autos, fez a União Federal um histórico da "Fazenda Ipanema" desde os seus primórdios, procurando demonstrar em síntese as várias medições e demarcações das terras que constituiriam a Real Fábrica de Ferro de São João de Ypanema até a data de 11 de abril de 1872, que por ordem do Presidente da Província de São Paulo, foram anexados à referida Fábrica os Campos Realengos, conforme documento (2) - Certidão do Departamento do Arquivo do Estado de São Paulo, juntado pela União Federal.

Aí o equívoco elaborado pela União Federal.

Tal engano deve-se à OMISSÃO existente na Certidão por ela exibida, quanto aos LIMITES DA FÁBRICA, que foram realizados pelo então Administrador da Fazenda Ipanema, de acordo com a Certidão integral, nesta oportunidade apresentada pela Fazenda Estadual e subscrita 31 de outubro de 1872 (Doc. 1).

Toda a questão gira em torno, efetivamente, de se saber, se os chamados Campos Realengos ou Campos Nacionais existentes no 7º Perímetro de Sorocaba foram, ou não, incorporados ao "Próprio Nacional – Fazenda Ipanema" por ato governamental em 1872.

De acordo com as pesquisas realizadas no Arquivo do Estado, lá se encontram os Atos e Relatórios da Administração da Fazenda Ipanema que virão esclarecer o assunto, como procuraremos demonstrar a seguir:

1) Pretende a União Federal o domínio sobre os Campos Realengos, apoiando seus pretensos direitos no Ato do Presidente da Província datado de 11 de abril de 1872.

Nesse ato, entretanto, não constam limites, como também não se encontra nenhuma especificação ou qualquer outra coisa que seja, tendente a corporificar uma área, e muito menos a área reclamada e configurada no Protesto Judicial e no Petitório Inicial da União.

Examinaremos dito ATO: seu teor está contido na Certidão obtida do Arquivo do Estado e anexada à presente contestação.

O Presidente da Província (que era um delegado do Poder Executivo, no Império) adotando o ponto de vista do Administrador da Fazenda Ipanema, aprovou a sugestão deste para que se unificasse o domínio territorial daquela Fazenda, incorporando os sítios adquiridos por COMPRA a determinadas pessoas, todas elas enumeradas no relatório daquele Administrador, Major Mursa, e por anexação de Campos Realengos.

Este histórico se completa com os dizeres dos relatórios do Major Mursa: a necessidade de juntar os sítios comprados pelo Governo, para utilização da lenha na fabricação do ferro encontrado na imensa jazida do Morro do Ipanema.

Em cumprimento à resolução contida no ATO do Presidente Província, o mesmo ATO ora focalizado, e que datava de 11 de abril de 1872, o Administrador Mursa MANDOU FAZER O VALO DE ABRANGIMENTO, para a unificação das terras sob sua direção.

Feito o VALO, o mesmo Major Mursa, pelo relatório datado de 4 de novembro do mesmo ano de 1872 DEU POR TERMINADA A TAREFA E POR UNIFICADA A FAZENDA IPANEMA, com a anexação dos sítios comprados e parte dos Campos Realengos, deixando para fora DO VALO POLIGONAL OUTROS CAMPOS REALENGOS OU TERRAS DEVOLUTAS e que como tais continuaram figurando em plantas oficiais com o dístico de "Campos Realengos" ou "Nacionais", bem junto ao valo feito e concluído na administração Mursa, MAS FORA DO VALO.

A fim de facilitar a apreciação da linha divisória da Fazenda Ipanema, assim unificada com aqueles sítios comprados (na área de 1872) basta que o observador, dando as costas para o leito da Estrada de Ferro Sorocabana, na parada George Oetterer, antiga Vileta, dirija a vista pela linha do valo, na direção geral Norte verificará que a linha poligonal do valo faz dois ângulos à sua esquerda, deixando para fora, à sua direita, as terras não incluídas na Fazenda Ipanema. Essas terras contíguas, mas não abrangidas, podem ser assim apreciadas numa planta coetânea de levantamento, datada de julho de 1877 (Doc. 3), na qual os Campos Realengos não incorporados à Fazenda Ipanema em 1872 levaram o dístico "CAMPOS NACIONAIS" (sinonímia esta dos Campos Realengos, como é público e notório).

Para melhor esclarecer:

- Incorporados foram os sítios comprados a particulares e especificados pelo Administrador Mursa em 1872; anexada também foi uma parte dos Campos Realengos, usando da autorização do Presidente da Província.

- Dessa incorporação e dessa anexação é que resultou a UNIFICAÇÃO DA FAZENDA IPANEMA, consubstanciada pelo VALO POLIGONAL feito na mesma Administração Mursa, em 1872.

- Não há, pois, confusão de objetos: para dentro da linha poligonal do valo - a Fazenda, o próprio nacional; para fora, à direita do observador, na posição supra - os restantes Realengos

ou Campos Nacionais, encontrados, tal qual, como coisa não integrada naquela Fazenda.

Essa situação pode ainda ser apreciada na planta levantada em 1928, desenhada e impressa pelo Serviço Geog. Militar e copiada pela Secção Técnica de Engenharia da P.P.I. em 1933 (Doc. j. nº 2).

Sendo em escalas diferentes as plantas ora oferecidas, cabe prevenir-se no confronto, para as respectivas assinalações na orientação N/S.

Deve-se esclarecer, ainda, que o mesmo Administrador Mursa dividiu a administração da empresa, em secções, havendo uma territorial. E, na farta documentação examinada no Arquivo do Estado, não se encontra nenhum outro elemento que venha aludir a "incorporação" ou "anexação" das terras vizinhas para se tornarem integrantes da Fazenda Ipanema, nem no mesmo ano de 1872, nem posteriormente, até o começo da vigência da Constituição Federal de 1891.

Em vista dos esclarecimentos acima, e reafirmando o que ficou consignado nas considerações preliminares, do ponto de vista jurídico os chamados Campos Realengos ou Nacionais, abrangidos pelo 7º Perímetro de Sorocaba, não estando integrados no "próprio nacional", por força das disposições constitucionais de 1891 (art. 64 e § único), tornaram-se terras devolutas do Estado e assim discriminadas e legitimadas." (fls. 328 e seguintes, destaques do original)

E a mesma certidão, já transcrita neste voto, apontando a omissão na certidão anterior juntada pela União, é também apresentada com a contestação do Estado de São Paulo às fls. 335-9.

A tese central dos réus, portanto, é a seguinte: **não há prova segura do conteúdo e limites do ato praticado em 1872, ou seja se os chamados Campos Realengos foram ou não incorporados à Fazenda Ipanema àquela época, ou se parte deles apenas o foi.**

E este estado de dúvida razoável, a meu sentir, procede, pois a descrição poligonal dos reivindicados “Campos Realengos” feita pela União no caminhamento apresentado na fl. 10 da inicial desta ação - **em 1968** - não existia à época da mencionada aquisição da área (1872).

Consigno, por importante a corroborar este estado de dúvida, que **não há nos autos petição de réplica da União** aos argumentos trazidos pelos réus, pois concluídas as citações foi o feito saneado (fl. 974) e a União, intimada na sequência a especificar provas, nada manifestou sobre as contestações (fl. 982). Quando intimada para oferecer razões finais, apresentou-as (fl. 1.803) de forma remissiva à petição inicial nos seguintes termos: *“vem (...) ratificar, em suas razões finais, os termos da petição inicial, tendo em vista que os elementos de fato e de direito necessários ao deslinde da causa já se encontram nos autos”*.

Insta ressaltar que a própria União, em documento por ela juntado na fls. 83-4 (cópia da inicial da ação de protesto) informa que *“em 1928, providenciou o Ministério da Guerra, através do Serviço Geográfico Militar, o levantamento, demarcação, desenho e planta de toda a área da agora chamada Fazenda Ipanema, dando em especificação a seguinte área global Fábrica – 2.645 alqs. 29; Campos Realengos – 155 alqs. 72, num total superficial em números inteiros de 2.800 alqueires, conforme legendas inseridas nas pranchetas originais e suas reproduções.”*

Ao que se extrai até este ponto dos autos, a União alega ter **adquirido terras em 1872** não especificamente delimitadas, cujo **levantamento, demarcação, desenho e planta só foi realizado pelo Ministério da Guerra em 1928**.

Prossigo analisando as provas produzidas além das documentais. Aprofundo de forma mais detalhada no **laudo pericial** (fls. 1.058-268) subscrito pelo engenheiro civil Gaspar Debelian, nomeado pelo juízo à fl. 1.027 e devidamente compromissado à fl. 1.028.



Ressalto desde já ser a perícia **absolutamente inconclusiva quanto à propriedade da autora sobre a área em litígio**, pois se por vezes menciona o perito extrair de mapas a *unicidade entre “Campos Realengos” e “Fazenda Ipanema”* (interpretação que, como adiante exporei, não acolho), outras vezes expõe *não haver elementos para a especificação do local da propriedade dos “Campos Realengos”* e outras ainda *não haver documentos que descrevessem suas divisas*.

O laudo foi apresentado todo intercalado com documentos, razão pela qual dele destaco, descrevo e analiso os seguintes pontos, identificados pelas folhas dos autos em que se encontram, o que faço cotejando respostas e, sobre elas, anotando as seguintes observações:

a) **Fl. 1.090**: Trata-se de mapa denominado *“Croquis extraído da Planta da Fazenda de Ipanema (Próprio Nacional), levantada, desenhada e impressa pelo Serviço Geográfico Militar em 1928 e da planta da Comarca de Sorocaba, levantada e desenhada pelo Serviço de Topográfica e limites do Instituto Geográfico e Geológico, mostrando os limites dos 7º e 8º Perímetros de Sorocaba com a referida Fazenda. – Ampliação pantográfica da fotografia tirada da planta original por Antonio Carlos Acosta.”* Da legenda nele contida destaco a **diferenciação clara** feita entre *“Limites da Fazenda Ipanema (Próprio Nacional)”* e *“Limites dos Campos Realengos”*. A primeira, segundo escrito no mapa, com área de 6.401 hectares e 60 ares, enquanto os segundos com 376 hectares e 84 ares.

b) **Fl. 1.091**: Trata-se de mapa denominado *“Croquis em escala reduzida da Fazenda de Ipanema e Campos Realengos (esses últimos abrangidos pelo 7º perímetro de Sorocaba), foi extraído da Planta da Fazenda de Ipanema levantada, desenhada e impressa pelo Serviço Geográfico Militar em 1928, na escala de 1:10.000, arquivada nesta Procuradoria sob nº 224.”* Novamente nele se nota com facilidade o **tratamento diferenciado** dado à *“Fazenda Ipanema”* de um lado e *“Campos Realengos”* de outro.

c) **Fl. 1.092:** *“Mapa do Serviço Geográfico Militar de 1928”*, sobreposto a outros mapas. **Diferencia claramente “Limites da Fazenda” dos “Campos Realengos”**, confirmando a área destes em 155,72 alqueires.

Registro a extrema importância dada a este mapa como meio de prova das alegações da União. Do referido mapa e, com todas as vênias, **divergindo totalmente das conclusões do perito judicial neste aspecto**, destaco, de sua legenda, elemento indicativo do claro tratamento diferenciado dado pelo cartógrafo entre FÁBRICA e CAMPOS REALENGOS, tanto que o mapa traça diferentemente os LIMITES DA FAZENDA dos LIMITES DOS CAMPOS REALENGOS.

d) **Fl. 1.165:** A demonstrar minha divergência acima referida, reproduzo o quesito 14 da autora: *“Após a conclusão do último levantamento cartográfico, realizado em 1928, como passaram a ser caracterizadas as divisas ou perímetro da área da antiga Fábrica de Ferro de Ipanema? E os limites dos Campos Realengos?”* Respondeu o perito: *“com a devida vênia e respeito, a planta elaborada pelo Exército, relativa à Fazenda Ipanema e Campos Realengos, segundo o perito signatário, estão unificados; o que o perito tem condições de evidenciar consiste na planta que é anexada ao presente.”* Nota-se, portanto, que o perito *interpreta* que no mapa feito pelo Exército estão ***unificados*** “Fazenda Ipanema” e “Campos Realengos”. Mas, com toda vênia, tenho como explícito no mapa se tratar de **áreas diferentes, inclusive com linha perimetral caracterizada com tracejados diversos** para facilitar a distinção.

e) **Fl. 1.098:** Ao quesito 2 da autora *“Quais os títulos de domínio da União Federal referentes à antiga Fábrica de Ferro de Ipanema, hoje Fazenda Ipanema?”* respondeu o perito: *“plantas antigas da Fábrica de Ferro; manuscritos sobre seu funcionamento; os recibos de aquisição de terras necessárias à expansão da Fábrica de Ferro de Ipanema; levantamento topográfico executado pelo Exército, mais especificamente, pelo ‘Serviço Geographico*

*Militar', no ano de 1928, que consigna os limites da Fazenda de Ipanema e dos Campos Realengos e; documento referente ao Aviso do Governo da Província, datado de 08/01/1872, autorizando a anexação dos Campos Realengos à Fábrica de Ferro".*

f) **Fl. 1.099:** Ao quesito 4 da autora "*Quando foram adquiridos os Campos Realengos, também chamados de Reinóis, ou Nacionais?*" respondeu o perito "*os recibos de compras de terras datam de 7, 8 e 10 de novembro de 1812, não especificando, os comprovantes, o local da propriedade; por outro lado, o presente quesito também pode ser respondido com base na resposta fornecida ao quesito nº 2"* (destaquei).

g) **Fl. 1.131:** Ao quesito 8 da autora "*Em que data foram demarcados os Campos Realengos, ou Reinóis, ou Nacionais?*" responde o perito "*ao se atentar para o documento datado de 8 de março de 1813, as aquisições datadas de novembro de 1812 e o aviso de janeiro de 1872, conforme documentação anexada ao presente". Nota-se que a resposta do perito não é conclusiva.*

h) **Fls. 1.160-1:** Trata-se de cópia de documento antigo e manuscrito, já citado neste voto, denominado pelo perito na fl. 1.160 como "*Aviso de 8 de Janeiro de 1872 com solicitação para anexar as terras dos Campos Realengos à Fábrica de Ferro Ipanema*". O perito não datilografou seu teor, todavia, de tal documento extraio o seguinte: "*Rio de Janeiro, Ministério dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, em 8 de janeiro de 1872 – ao Sr. Presidente da Província de São Paulo. Ilmo. Exmo. Sr. Solicitando o Ministério da Guerra a anexação à Fábrica de Ferro de Ipanema, dos terrenos realengos a ela adjacentes ao lado d'Este, compreendidos dentro do valo aberto antes da lagoa e do prolongamento d'este valo do lado do Norte até o banhado do porteira, do lado do Sul até encontrar os terrenos que na margem direita do Ipanema vão ser incorporados à dita fábrica, expeça-se V. Excia. as necessárias providências para que, verificado que são devolutos tais terrenos, se realize a aludida anexação. Deus guarde a V. Excia.*" (fl. 1.161, destaquei).

## ACO 158 / SP

Anoto que o referido aviso continha determinação de futura anexação de terreno (**de área incerta na sua extensão e de difícil individualização**) após providências a serem tomadas pelo Presidente da Província, com a condicionante da verificação de serem devolutos tais terrenos. A anexação, portanto, seria futura, como ali constante.

i) **Fl. 1.164:** Ao responder ao quesito 12 da autora *“As divisas ou limites dos Campos Realengos ou Reinóis, eram mencionados em documentos oficiais do século passado? [entenda-se Século XIX] Responde o perito: “Pelo que se depreende da documentação anexada ao presente trabalho e dos documentos pesquisados no Arquivo do Estado de São Paulo, não foram encontrados documentos que descrevessem as suas divisas.”* (destaquei).

j) **Fl. 1.164-5:** Ao responder o quesito 13 da autora afirma o perito que *“a anexação dos Campos Realengos ocorreu em 08 de janeiro de 1872, através do Aviso, dessa data, do Governo da Província”*.

k) **Fl. 1.165:** Ao responder o quesito 14 da autora afirma o perito que *“com a devida vênua a respeito, a planta elaborada pelo Exército [em 1928], relativa à Fazenda Ipanema e Campos Realengos, segundo o perito signatário, estão unificados; o que o perito tem condições de evidenciar consiste na planta que é anexada ao presente”*.

Em resumo, estes os fatos importantes que destaco do laudo pericial e que, repito, na minha compreensão, **demonstram ser, a perícia, absolutamente inconclusiva.**

Ressalto de início que, diferentemente do concluído pelo perito na fl. 1.165, como acima já mencionei, entendo que não é possível deduzir, pelo mapa do Exército de 1928, estarem unificados “Fazenda Ipanema” e “Campos Realengos”. A conclusão que tiro do mapa é exatamente oposta: tais áreas ali são expostas com legenda de perímetro com tracejados absolutamente diferentes, a indicar se tratar de terrenos distintos. Caso

contrário, o mapa trataria a Fazenda Ipanema sob perímetro único.

No mais, embora o perito traga muitos documentos históricos, suas conclusões, partem da premissa de que a União **comprou** uma parte e **anexou** outra parte de “campos realengos” sem, contudo, esclarecer os motivos que o levam a concluir se tratar exatamente da área em litígio, pois, como assume no próprio laudo, mapas não havia dos limites da área no Século XIX, tendo se fundado no Mapa do Exército confeccionado em 1928.

Há inclusive certa divergência entre o alegado na inicial e as provas produzidas, pois enquanto a autora afirmava ter adquirido os Campos Realengos *por anexação* no ano de **1872**, o perito afirma que tal se deu em parte *por compra de terras em “7, 8 e 10 de novembro de 1812, não especificando os comprovantes o local da propriedade”* (fl. 1.099) e em parte por domínio adquirido **em razão do “Aviso do Governo da Província, datado de 08/01/1872, autorizando a anexação.”** (fl. 1.098).

Posteriormente o perito, quando perguntado sobre a data da demarcação dos Campos Realengos (quesito 8, fl. 1.131), faz referência, dentre outros atos, *“às aquisições datadas de novembro de 1812”*. Ora, seriam **as mesmas cujos comprovantes não especificam o local da propriedade!** Tais comprovantes inclusive foram juntados pelo perito nas fls. 1.146-59.

Enfatizo, as conclusões do perito partem da demarcação da área feita pelo Ministério da Guerra em **1928** para concluir que as glebas referentes aos títulos que a autora pretende anular, se situam nos Campos Realengos, cujo território, segundo suas conclusões, correspondem àquele que, pelos documentos já referidos do ano de 1872 e pelo tal mapa de 1928, seriam coincidentes.

Em outro momento, o perito baseia-se no mapa do Exército de 1928 para concluir que os Campos Realengos pertencem à Fazenda Ipanema

## ACO 158 / SP

(quesito 10, fl. 1164).

E estriba-se em plantas, não em divisas (quesito 11, fl. 1.164), tanto que não encontrou documentos do século XIX sobre a descrição das divisas (quesito 12, fl. 1164). Mas as divisas são importantes, pois localizam exatamente o imóvel, tanto que, na ação discriminatória ajuizada pelo Estado de São Paulo, este dizia que as respeitava.

Por fim, a própria perícia desqualifica de certa forma o mapa de 1928 quando não vê motivos para nele se recuar a divisa que antes era o Rio Sorocaba (quesito 13, fls. 1164-5).

Verifica-se, portanto, do conjunto fático-probatório até aqui analisado, **um encadeamento de informações e argumentos que, dado seu grau de incerteza e incoerência, não permitem chegar às conclusões pretendidas pela autora.**

No mais, destaco que analisei os documentos juntados pela inventariante do Espólio de Alberto Sant'Anna e Silva (fls. 1.339-57), consistentes em testemunhos prestados em outros processos (reintegração de posse nº 320.676) entre os anos de 1982 e 1984, e concluí que nada acrescentam a esta ação, seja porque prestados por pessoas que naturalmente não são contemporâneas ao ponto crucial deste processo (a prova do domínio da União), seja porque, em verdade, fazem referência a disputas possessórias secundárias, muito posteriores aos títulos de domínio cuja anulação se pretende nestes autos. Neles se faz menção, por vezes, à posse da União sobre "*parte dos Campos Realengos, mas que essa área não é contínua*" (fls. 1.342, *in fine*). Ainda assim, reputo absolutamente despiciendas estas informações, uma vez que se está a tratar de um todo, onde se reivindica o domínio, e não a posse. Ademais, cuida-se de depoimentos não prestados à luz do contraditório nestes autos, devendo ser sopesados sob esta ótica.

Consigno ainda o registro feito por outra daquelas testemunhas (fl. 1.357), George Augusto Nascimento Oetterer, qualificado como fazendeiro, de que *“na propriedade do recorrente tem quatro valos; que eram as divisas de sítios vizinhos à propriedade que o depoente foi adquirindo”*. No mesmo sentido a testemunha Darcy Carlos Alves, aposentado da Ferrovia (fls. 1.354-7) ao afirmar *“quando o depoente passou a residir na (...) as divisas eram feitas por meio de cercas e valos, que as cercas ainda permanecem os valos alguns não, que alguns dos valos deixaram de existir tendo sido cobertos.”* Faço esse registro apenas para ilustrar que a confecção de “valos” era prática corriqueira na região para fixar linhas divisórias.

Por fim, as testemunhas ouvidas nestes autos, à luz do contraditório, foram apenas duas (fls. 1.403-9), funcionários do Ministério da Agricultura, em audiência realizada no dia 01.3.88. Eles pouco ou nada acrescentaram ao tema de fundo destes autos. Confirmaram a existência de três famílias habitando o “campo realengo” (fl. 1.402). Confirmaram a existência de um valo a partir do portão monumental, nos dois sentidos (1.405) que foi posteriormente entupido e substituído por cerca.

### ***6.2.3. Síntese da cronologia histórica dos fatos relevantes à investigação sobre a origem do domínio de acordo com as provas coligidas nos autos.***

Passo agora a sintetizar a cronologia dos fatos e o faço com base nas provas coligidas pelas partes e pelo perito, também corroboradas em parte por documento por ele juntado nas fls. 1.182-87, consistente em cópia de relatório datado de 12.4.1929 do Diretor da Fábrica de Ferro Ipanema, Coronel Lourival de Moura, especialmente à fl. 1.183. E o faço com o objetivo de reconstruir os fatos de acordo com o que consta dos autos, na tentativa de possibilitar exame lógico e concatenado com a legislação da época, e verificar se a autora se desincumbiu do *onus probandi*.

Passo a descrever, com vênia por certa repetição, as datas importantes, destacando os fatos a elas relacionados, extraídos de afirmações da própria autora ou de documentos, fazendo referência às respectivas folhas dos autos onde se encontram.

**a) Novembro de 1812:** Aquisição de campos realengos **por compra** conforme *“recibos de compras de terras [que] datam de 7, 8 e 10 de novembro de 1812, não especificando, os comprovantes, o local da propriedade”* (fl. 1.098, recibos às fls. 1.146-59).

**b) 08.1.1872:** Aviso do Ministério da Guerra ao Presidente da Província de São Paulo solicitando a anexação das *“terras dos Campos Realengos à Fábrica de Ferro Ipanema anexação à Fábrica de Ferro de Ipanema, dos terrenos realengos a ela adjacentes ao lado d’Este, compreendidos dentro do valo aberto antes da lagoa e do prolongamento d’este valo do lado do Norte até o banhado da porteira, do lado do Sul até encontrar os terrenos que na margem direita do Ipanema vão ser incorporados à dita fábrica”* desde que *“verificado que são devolutos tais terrenos”* (Fls. 1.160-1).

**c) 11.4.1872:** Suposta ordem do então Presidente da Província de São Paulo ao Diretor da Fábrica de Ferro de São João do Ypanema: *“Verificando-se por informação prestada pelo Juiz Municipal do Termo de Sorocaba em ofício de dezenove de Janeiro último, que são devolutos os terrenos constantes no Aviso expedido pelo Ministério da Guerra em data de oito do dito mês, e que por cópia lhe envio, mande Vossa Mercê proceder a anexação dos mesmos terrenos à Fábrica de Ferro de São João do Ypanema.”* (fl. 93).

**d) 12.11.1872:** Narra a autora que *“o Major-Diretor da Fábrica de Ferro de São João do Ypanema, Joaquim de Souza Mursa, remeteu ao Conselheiro Francisco Xavier Pinto Lima, Presidente da Província, a cópia do relatório do Estabelecimento de Ypanema, com data de 4 de novembro de 1872 ofício que*



remeteu o referido levantamento ao Conselheiro Ministro da Guerra. Neste relatório (doc. nº 3 - Certidão em cinco folhas, do Departamento do Arquivo do Estado de São Paulo), faz menção aquele diretor à necessidade que tinha a Fábrica da ampliação da sua área florestal para o atendimento da fundição, e referência pormenorizada da compra de várias áreas, efetuada pela Fábrica de Ypanema, discriminando os compradores em ordem numérica de 1 a 25 e as áreas adquiridas, num total de 1.957, 1/2 hectares, mais 120 hectares de campos realengos anexados à Fábrica em virtude de ordem do Presidente da Província em 11 de abril de 1872, num total de 2.077,1/2 hectares." (Fl. 83).

Do citado "doc. 3" também **datado de 17.4.1967**, extraio os seguintes dizeres das partes que reputo importantes (fl. 94-8, destaquei):

*"Certifico em cumprimento do despacho de 13 do corrente do Senhor Diretor deste Departamento exarado no officio nº 137/67-SPR/2 do Senhor Coronel César Schimmelpfeng de Seixas, chefe do EM da 2ª Região Militar do Ministério da Guerra, ora arquivado, que revendo o manuscrito da Caixa número cinco da Fábrica de Ferro do Ipanema, dos anos de mil oitocentos e setenta a mil oitocentos e noventa, dele às folhas um, dois, dois verso, vinte e quatro, vinte e quatro verso e vinte e cinco, consta o registro do teor seguinte: Nº 91. Fábrica de Ferro São João do Ipanema – 12 de Novembro de 1872. Ilmo. Exmo. Snr. Tenho a honra de transmitir junto a V. Excia. A cópia do relatório d'este Estabelecimento, que em data de 4 do corrente passei às mãos de S. Excia. O Sr. Conselheiro Ministro da Guerra. Deus Guarde a V. Excia. Ilmo. Exmo. Sr. Conselheiro Francisco Xavier Pinto Lima Presidente da Província. Joaquim de Souza Mursa – Major Diretor. Na margem. Respondido a 15 de novembro de 1872. Cópia. Fabrica de Ferro de São João do Ipanema 4 de Novembro de 1872. Ilmo. Exmo. Sr. Cumprindo o dever que me impõe o regulamento d'este Estabelecimento passo a dar conta a V. Excia. De seu estado atual, dos trabalhos que foram executados, e das despesas feitas no exercício próximo findo. Durante quase sete anos, dirigindo aos dignos antecessores de V. Excia. reclamei e*

*mostrei que, para esta Fábrica poder produzir, era preciso: Completar a zona de matas; organizar o pessoal respectivo; adquirir as maquinas e aparelhos indispensáveis a seus trabalhos.*

[...]

Desde 1819 que se reclama a aquisição de matas. Nesta época, bem como em 1838, demarcou-se e avaliou-se um novo distrito florestal para esta Fábrica; porém, circunstâncias ocorreram que obstaram a realização de aquisição tão necessária. Hoje, dentro de limites mais modestos, que os demarcados em 1819 e 1838 satisfez-se uma necessidade, que obrigou por vezes a suspender os trabalhos dos fornos altos por falta de combustível. O atual distrito florestal d'este Estabelecimento, compreendendo campos e pastos, sobe a uma área de 6651 ½ hectares, cuja aquisição se classifica da maneira seguinte, 3741 hectares de terra formando o distrito primitivo da Fábrica, demarcado em 1811 – 826.360=29 Ditos provenientes de troco feito com campos realengos em 1841 - \$ - 804 Ditos incorporados por ordem do Governo em 1870 = 20:158.880 = 2077 ½ Ditos incorporados em 1872 = 52.561.442 = 6651 ½ hectares Rs – 73.546.682. Mapa demonstrativo de sítios e suas benfeitorias que foram comprados e anexados a Fábrica São João de Ipanema.

[...] <sup>35</sup>

*Campos realengos incorporados à Fábrica em virtude da ordem do Exmo. Sr. Presidente da Província de 11 de Abril de 1872.”*

Tal certidão na verdade omitia trecho importante (fls. 226-7):

*“Por ordem do Exmo. Sr. Conselheiro Presidente da Província de 5 de outubro p. passado fui autorizado a desviar as duas estradas que se cruzam d’entro do Estabelecimento, do que me ocupo presentemente. Desviadas as estradas e*

---

35 Passa a listar, a certidão, os nomes de 25 pessoas, a área e a importância supostamente paga na aquisição (fls. 96-7).

*concluídos os valos que devem fechar o distrito florestal da Fábrica, será tempo de dar desenvolvimento ao cultivo de bosques nos Campos e nos lugares onde as repetidas queimadas fizeram desaparecer o gremem florestal. Não me descuidarei d'este importante ramo de serviço, do qual a Fábrica colherá as vantagens, e dará bons exemplos aos agricultores do lugar, onde já se sente a falta de boas madeiras para construção. = Limites da Fábrica = Afim de fechar as terras pertencentes a esta Fábrica e poder cuidar da conservação e plantio do mato, construiu-se valos limitando com as estradas e campos vizinhos. Quatro turmas de trabalhadores estão empregados n'este serviço, tendo já pronto 3250 metros de valos, cujo preço, no médio, é 600 réis por metro corrente."*

e) **24.5.1878:** Segundo consta na fl. 1.183, em cópia de relatório datado de 12.4.1929 do Diretor da Fábrica de Ferro Ipanema, Coronel Lourival de Moura, o Major Joaquim de Souza Mursa, Diretor da Fábrica de Ferro Ipanema, teria prestado informação ao Exmo Sr. Dr. João Baptista Pereira, presidente da Provincia de São Paulo, na qual se verificaria que *"os terrenos anexados foram demarcados e divididos em lotes para a formação de uma colônia industrial que não chegou a ser instalada e que a respectiva planta deve ser encontrada no Ministério da Agricultura, Commercio e Obras Públicas."* Ainda, segundo tal documento (sem valor absoluto porque não se trata de cópia daquele a que se refere nem certidão do mesmo, mas mera referência), narra-se que *"dos terrenos anexados e demarcados, parte constituíam uma 'zona no meio da qual está colocada a Estação da Companhia Sorocabana (Estação de Villeta, hoje George Oetterer), limitada a O. pelas terras deste Estabelecimento (Fábrica de Ferro), ao Sul pela Estada de Ferro (Sorocabana) a E. pelo Ribeirão da Olaria, ao N. pelas propriedades à margem esquerda do Rio Sorocaba' a qual zona 'conterá uma área proximamente de seis quilômetros quadrados, que já foi demarcada e dividida em lotes e cujos marcos provisórios em grande parte já desapareceram"*.

f) **18.3.1928:** A data exata ora afirmada é possível de ser deduzida da prova analisada a seguir. De todo modo, narra a autora que naquele ano

*“providenciou o Ministério da Guerra, através do Serviço Geográfico Militar, o levantamento, demarcação, desenho e planta de toda a área da agora chamada Fazenda Ipanema, dando em especificação a seguinte área global Fábrica - 2.645 alqs. 29; Campos Realengos 155 alqs. 72, num total superficial em números inteiros de 2.800 alqueires, conforme legendas inseridas nas pranchetas originais e suas reproduções” (Fl. 83-4).*

**g) 18.4.1933:** Às fls. 1.178-9 consta relatório expedido pela Fábrica de Ferro Ipanema, denominado “Contencioso da Fábrica”, subscrito pelo Diretor Capitão José Elias de Silva Filho e pelo 1º Tenente Djalma Setubal Rabello, onde se narra o seguinte (fls. 1.178-9):

*“Levantamento, desenho e impressão da carta da fábrica: As controvérsias sobre os verdadeiros limites dos terrenos pertencentes à Fábrica, assim como sua extensão territorial, prolongavam-se através de séculos, porquanto não havia uma planta ou croquis, que concretizassem a verdade, nem tampouco uma materialização dos limites.*

**Os marcos colocados em épocas remotíssimas, ou tinham sido desviados, ou arrancados de vez.**

Sanou-se esta lacuna capital, em se requisitando do Serviço Geográfico Militar, elementos destinados a uma demarcação matemática e relativamente certa.

Coimando esse objetivo, em 24 de outubro de 1925, chegou a este Estabelecimento a turma do Serviço Geográfico Militar, encarregada do levantamento topográfico da Fazenda Ipanema.

Essa turma, como se vê no respectivo relatório, norteou-se na realização dos serviços em controlando todas as provas e documentos que condissessem com a verdade dos fatos. Assim, conjugou os fatores em direito admitidos isto é:

- a) Provas documentais (traslados de escrituras, ofícios, avisos, etc.);
- b) Provas testemunhais (depoimentos insuspeitos de pessoas idôneas);

c) Provas indiciais ou circunstanciais (marcos existente, valas indeléveis, cercas de arame lindeiros, etc.

Apenas dois anos e meio de trabalhos, isto é, aos dezoito dias do mês de março de 1928, a turma do Serviço Geográfico Militar deu por terminados o serviço de campo.

Os marcos de pedra, devidamente plantados e orientados, não tiveram ao serem colocados, nenhuma contestação, por parte dos circunvizinhos. **A planta da Fábrica de Ferro Ipanema, em fins de 1928, já desenhada e completada, autoriza-nos a declarar e verificar não somente os verdadeiros limites, como também a sua extensão territorial.** Assim:

a) Terrenos da fábrica: 64 km<sup>2</sup> 0160 ou 2465 al. 29

b) Terrenos dos campos realengos: 3 km<sup>2</sup> 7685 ou  
155 al. 72

Ou seja um total de: 67km<sup>2</sup> 7845 ou 2621 al. 01

[...]

Nesses terrenos há regular número de pessoas que, residindo ali, há bastante tempo, negam-se terminantemente a pagarem os alugueres estipulados pelos Diretores da Fábrica sob vários motivos.

**Ora, apelam para a falta de recursos financeiros; ora pela incompetência do Governo, atendendo a que as terras lhes pertencem.**" (destaquei)

Descrito o conteúdo probatório, finalmente, repito o que entendo deva ser provado pela União nesta ação para levá-la à eventual procedência: **a)** realmente adquiriu tais terras antes da Constituição de 1891, por meio de compra ou anexação para uso específico da atividade siderúrgica desenvolvida na Fazenda Ipanema; **b)** se elas lhes eram úteis quando da entrada em vigor da Constituição de 1891 e; **c)** sua exata individuação, para fins de se saber se coincidem – no todo ou em parte – com as terras das quais o Estado de São Paulo expediu os títulos que ora pretende anular.

Quanto ao item (a) da análise exaustiva e acurada de todo o conteúdo probatório, julgo ser possível concluir demonstrado que a autora adquiriu terras em 1812 e 1872, portanto antes de 1891, parte por compra e parte por “anexação”, terras estas cognominadas “realengas”.

Quanto ao item (b) não verifiquei nos autos elementos que demonstrem tenham as terras adquiridas supostamente sido efetivamente úteis à União para o suposto fim original a que se prestariam: servir de combustível para os fornos. Tal elemento, todavia, além de demandar prova complexa, não considero o mais relevante dos autos.

Quanto ao item (c) a contrariar frontalmente a pretensão da autora, não há qualquer precisão na individualização destas terras à época da aquisição, sendo possível afirmar, inclusive, que sua efetiva demarcação somente foi realizada em 1928, por meio de estudo do *Serviço Geográfico Militar* do Ministério da Guerra e, mesmo assim, **não de forma unificada**.

Há aí, portanto ínterim de 56 anos, relevante a ser levado em consideração para o desate final da questão, dadas as profundas alterações no ordenamento legal, mormente no âmbito constitucional.

***7. A alteração constitucional e o regramento legal contemporâneo à aquisição do domínio pela União.***

Desnecessário maior esforço para compreender a grandeza das transformações por que passou o Brasil entre 1872 e 1928. Citem-se, apenas para ilustrar, a Abolição da Escravatura em 1888, o fim do Império e a Proclamação da República em 1889 e a alteração de governos militares para governos oligárquico-coronelistas, marcante na Primeira República.

Principio o tema citando diretamente radical alteração no ambiente

## ACO 158 / SP

constitucional com a promulgação da Constituição de 1891 e o disposto em seu art. 64:

“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.”

Tal dispositivo, polêmico desde o nascedouro, tornou-se conhecido como “Emenda Júlio de Castilhos”. O “homenageado” era político gaúcho que exercera mais de uma vez o governo do Rio Grande do Sul e fora eleito para a Assembleia Constituinte. Notabilizou-se na história sua oposição a Ruy Barbosa em questões como a defesa de Estados pequenos da Federação. Destacou-se também na confecção da Constituição Estadual gaúcha no mesmo ano.

A ilustrar um pouco a polêmica gerada com a radical alteração trazida pelo citado art. 64 da CF de 1891, MESSIAS JUNQUEIRA<sup>36</sup>, em conferência proferida em 1978, pitorescamente anota o ocorrido:

“(…) quando a Constituição federal de 1891 transferiu para os Estados as terras devolutas, a União deixou de legislar, a respeito. Em 1891. Porque nesse artigo constitucional, que se deve ao projeto de Júlio de Castilho, que é bem o exemplo daquele gaúcho de Quiroga Fagundes, de aba larga, no seu pago, disciplinando, nas coxilhas um direito que é todo seu, que deve ser todo seu, porque ele vai identificar-se como a um estrangeiro nessa zona tipicamente de segurança, a União perdeu as terras devolutas e ficou apenas com determinadas

---

36 Ação Discriminatória e Discriminação Administrativa, Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, nº 12, jun/1978, p. 475-6.

glebas, apenas aquelas necessárias aos serviços públicos e somente veio legislar sobre terras devolutas, depois que o Estado do Acre - então Território do Acre - foi incorporado ao Brasil, depois de uma longa campanha em que havia sido primeiro declarado independente por um ator que andava nos botequins de Belém e depois novamente declarado independente por Plácido de Castro, que era um agrimensor que andava por lá medindo terras, somente aí é que o Governo federal interveio para evitar esse Estado independente, mediterrâneo na Amazônia Ocidental, que começou a legislar sobre terras devolutas, pelo Decreto 2.543, de 1912, que recomendou, no artigo 10, que se refizesse o sistema da Lei 601, demonstrando que não era mais possível, em 1912, aplicar-se um estatuto velho, mais velho que o século.”

Como dito, não faltaram críticas a essa inovação constitucional, e talvez uma das mais severas aos defensores da mudança tenha sido feita por RUI BARBOSA em sua obra *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, vol. V, como anotado por JOSÉ EDGARD PENNA AMORIM PEREIRA<sup>37</sup>:

“Rui Barbosa, também constituinte não partilhava de opinião como essa. Com sua peculiar incisividade, questionou a legitimidade da Assembleia para, sem arrimo em ideias que tivessem voga, ‘antecedências’ ou simpatias no país, transladar a propriedade estadual o que ‘constituía a fortuna publica do Brasil’, que tinha como ‘um abuso, um golpe violento de maioria, uma surpresa ao país, um atentado que nodoa moralmente a Carta republicana’ praticado em nome das províncias emancipadas que, ‘porém, não tiveram nisso outra parte que a sempre imaginaria do povo em todas as nossas ficções constitucionais’ (*sic* 17). Verberou, ainda, Rui Barbosa a opção do constituinte:

‘...Despojar, porém, a nação dos seus haveres, patrimônio da nacionalidade, conquista de sua

---

37 Perfis Constitucionais das Terras Devolutas, ed. Del Rey, Belo Horizonte, 2003, p. 68-9.



independência, domínio da sua soberania garantia e dos seus credores, thesoiro do seu futuro, vínculo da sua união, para ir estonteadamente sortear entre um grupo de menores, revolucionariamente admitidos à maioria, antes que reunissem, ao menos, a mais ligeira experiência, ou dessem a mínima prova de juízo no seu novo estado, era um desses cúmulo, um desses assombros, uma dessas loucuras só imagináveis no Brasil, onde tudo, sem exceção, é possível a quem tiver por um momento nas mãos a faca e o queijo do poder.' (sic)."

Vejamos o que afirmara o já citado Messias Junqueira, lembrado em obra de HÉLIO ROBERTO NOVOA DA COSTA<sup>38</sup>:

"Messias Junqueira aduz: 'Está claro que nesse artigo 64 da Constituição Federal de 1891 não houve uma alienação, em seu sentido rigorosamente técnico das terras ainda devolutas, da Nação para os Estados. O que houve foi apenas uma substituição de órgãos políticos destinados ao exercício das funções de apuração, administração e alienação das terras devolutas. O antigo órgão, Nação unitária, foi substituído pelos novos órgãos, Estados Federados. E o acervo formado pelo território juridicamente devoluto entrou, pela lei básica, teoricamente para os patrimônios estaduais, já dilapidado por quarenta anos de intrusão e ocupação sob plena vigência da lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.' (Junqueira, Messias. Justificativa e Ante Projeto de Lei de Terras. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1942, p. 52)"

E, explica VICTOR NUNES LEAL<sup>39</sup>, depois desse fato passaram os Estados a disciplinar as terras devolutas:

---

38 Discriminação de Terras Devolutas, Livraria e Editora Universitária de Direito, ano 2000, p. 108-9.

39 Titulação Constitucional dos Estados para Primeira Alienação de Terras Devolutas, Problemas de Direito Público e Outros Problemas, Ministério da Justiça, 1997, p. 129.

“Sabido de todos que, com a República e a Federação, as terras devolutas passaram ao domínio dos Estados-membros, por força do art. 64 da Constituição de 1891, na qual por outro lado, às unidades federadas se deferiu a competência para a legislação processual.

O regime da Primeira República, acumulou, portanto, no Estado-membro as duas competências legislativas fundamentais para a disciplina das terras devolutas. Dono das terras, ao Estado competiria regular as condições de sua utilização e de sua alienação aos particulares; senhor do direito processual, a ele incumbia regular a composição jurisdicional dos conflitos derivados do domínio e da posse das mesmas terras.”

Por importante à melhor compreensão do exposto, vejamos o que diz RAIMUNDO PEREIRA<sup>40</sup>, Procurador do Estado da Bahia ao descrever a importância da ação discriminatória:

“(…) uma das conseqüências da discriminação é a de perderem as terras a condição de devolutas, seja porque transferidas ao patrimônio particular, onerosa ou gratuitamente, para o efeito da regularização de ocupações, quer seja por integradas no patrimônio público como coisa certa, quantificada, delimitada, terras públicas, no rigor terminológico, devidamente inscrita no Cartório de Registro Imobiliário competente a sentença que julga procedente a ação discriminatória e homologa os trabalhos demarcatórios.

De tudo até agora exposto, evidencia-se, seja pela **falta de identificação das terras compradas em 1812**, seja pela **falta de discriminação das terras devolutas anexadas em 1872**, que a União não logrou desvencilhar-se do encargo processual de demonstrar seu domínio da área reivindicanda.

---

40 Ob cit, p. 18.

## ACO 158 / SP

Sobre os *campos realengos* que anexou por *devolutos*, lembro que, pelo que se vê nos autos, a confecção, pelo Ministério da Guerra, do mapa em 1928 (embora, repito, mesmo nele se expôs separadamente “Fazenda Ipanema” e “Campos Realengos”), consistiu verdadeira “demarcação administrativa”, o que possivelmente à época já devesse ser feito por meio de ação discriminatória.

Destaque-se que, já naquele período, até mesmo para a Administração, a obrigação de atender plenamente a legislação consistia tarefa complexa. Lembra THEMISTOCLES BRANDAO CAVALCANTI<sup>41</sup>:

“A separação ou caracterização das terras do domínio público, sempre constituiu problema difícil de ser resolvido pelo Estado, devido principalmente a falta de título constitutivo do domínio dos imóveis de sua propriedade.

Pode-se dizer que foi a Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, fonte legislativa da ação discriminatória, tal como foi consagrada na moderna legislação dos Estados e no Decreto – Federal n. 9.760, de 5 de setembro de 1946.”

Alguns princípios sobre a situação das terras devolutas devem ser expostos. TOMAZ PARÁ FILHO<sup>42</sup>, em conferência publicada traça breve história da ocupação de terras no Brasil:

“(…) a propriedade territorial no Brasil tem origem marcadamente pública, a propriedade territorial em nosso País proveio do direito público, é emanção da propriedade do Estado.

Isso remonta, evidentemente, ao descobrimento do Brasil, ao Brasil-Colônia, às capitâneas hereditárias. Essas capitâneas hereditárias, o seu regime jurídico, foi pouco duradouro e

---

41 Tratado de Direito Administrativo, Livraria Freitas Bastos S/A, 1964, 5ª edição, V. III, p. 465.

42 Ação Discriminatória e Discriminação Administrativa, Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, nº 12, jun/1978, p. 446.

deixou também poucos traços, poucos sinais na estruturação interna de nosso país, ao menos no que se refere a essa matéria.

Atendendo a clamores gerais, na ocasião, e, sobretudo, imbuído de seu reconhecido espírito colonizador, o governo português passou, desde logo, a um outro regime, a um segundo regime, o das sesmarias. Não obstante as sesmarias visassem, precisamente, ao tamanho da terra, visassem fixar o homem na gleba, visassem distinguir aqueles que nela fossem residir e cultivá-la efetivamente, a verdade é que deram margem, segundo os historiadores de nossa formação territorial e de nossa colonização, a toda uma série de abusos, de favoritismos, de atos que distorceram esses propósitos. O fato é que, mesmo antes de abolido o sistema, o que ocorreu ainda antes da Independência, deu-se um fato, generalizou-se, na colônia, um fato, a que se não pode negar relevância. Esse fato foi exatamente o da ocupação, a chamada ocupação primária: ao invés de a propriedade, de a posse da terra responder ou corresponder a um sistema de papelório, a um sistema que ainda guardava conexão com aquilo que efetivamente, ocorria, o Governo passou a verificar que, efetivamente, nos mais variados pontos da Colônia, essa ocupação ganhava cada vez maior extensão. Dobrando-se a essa realidade, sobreveio a ação do Governo, culminando com a edição da famosa Lei 601, sem dúvida nenhuma, a primeira lei de terras do Brasil, e, para a época e ainda hoje, mesmo, lei muito bem concebida, tanto formal, como substancialmente.

Essa lei, como ia dizendo, dobrou-se diante desse fato - a ocupação."

Reproduzo dispositivos da histórica Lei de Terras, Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, que dispunha sobre as terras devolutas do Império (destaquei):

"Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. bem como por simples título de posse

mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara.

[...]

Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.

Art. 4º Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com principios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionario, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas.

[...]

Art. 7º O Governo marcará os prazos dentro dos quaes deverão ser medidas as terras adquiridas por posses ou por sesmarias, ou outras concessões, que estejam por medir, assim como designará e instruirá as pessoas que devam fazer a medição, attendendo ás circumstancias de cada Provincia, comarca e municipio, o podendo prorogar os prazos marcados, quando o julgar conveniente, por medida geral que comprehenda todos os possuidores da mesma Provincia, comarca e municipio, onde a prorogação convier.

Art. 8º Os possuidores que deixarem de proceder á medição nos prazos marcados pelo Governo serão reputados cahidos em commisso, e perderão por isso o direito que tenham a serem preenchidos das terras concedidas por seus titulos, ou por favor da presente Lei, conservando-o sómente para serem mantidos na posse do terreno que occuparem com effectiva cultura, havendo-se por devoluto o que se achar inculto.

Art. 9º **Não obstante os prazos que forem marcados, o Governo mandará proceder á medição das terras devolutas**, respeitando-se no acto da medição os limites das concessões e posses que acharem nas circumstancias dos arts. 4º e 5º.

Qualquer opposição que haja da parte dos possuidores não impedirá a medição; mas, ultimada esta, se continuará vista aos oppoentes para deduzirem seus embargos em termo breve.

As questões judiciais entre os mesmos possuidores não impedirão tão pouco as diligencias tendentes á execução da presente Lei.

Art. 10. **O Governo proverá o modo pratico de extremar o dominio publico do particular, segundo as regras acima estabelecidas**, incumbindo a sua execução ás autoridades que julgar mais convenientes, ou a commissarios especiaes, os quaes procederão administrativamente, fazendo decidir por arbitros as questões e duvidas de facto, e dando de suas proprias decisões recurso para o Presidente da Provincia, do qual o haverá tambem para o Governo.”

Como se verifica, de acordo com a citada Lei (art. 10), em reputando devolutas tais terras, deveria a União extremar o domínio público do privado. Todavia, ao que tudo indica, no presente caso nunca o fez. O único documento que demonstra a tentativa de fazê-lo repita-se, foi o mapa de 1928, época, porém, em que terras devolutas já eram de domínio dos Estados.

Assim, a União se julgava proprietária dos Campos Realengos (parte deles por compra e parte deles por entendê-los devolutos), no entanto, seja a parte comprada, seja a parte devoluta, jamais foram

adequadamente identificadas, demarcadas ou extremadas.

Portanto, o mapa de 1928 não pode servir de base para identificação de domínio uma vez confeccionado sob a égide de nova Constituição, que conferia a propriedade devoluta ao Estado, época em que, para a devida demarcação, já havia o procedimento discriminatório, então adequadamente realizado pelo Estado de São Paulo.

Não bastassem estes argumentos, a regulamentar a Lei nº 601/1850, cito o Decreto 1.318/1854:

“CAPITULO II

Da medição das Terras Publicas

**Art. 10. As Provincias, onde houver terras devolutas, serão divididas em tantos districtos de medição, quantos convier, comprehendendo cada districto parte de huma Comarca, huma ou mais Comarcas, e ainda a Provincia inteira, segundo a quantidade de terras devolutas ahi existentes, e a urgencia de sua medição.**

Art. 11. Em cada districto haverá hum Inspector Geral das medições, ao qual serão subordinados tantos Escreventes, Desenhadores, e Agrimensores, quantos convier. O Inspector Geral será nomeado pelo Governo, sob proposta do Director Geral. Os Escreventes, Desenhadores, e Agrimensores serão nomeados pelo Inspector Geral, com approvação do Presidente da Provincia.

**Art. 12. As medições serão feitas por territorios, que regularmente formarão quadrados de seis mil braças de lado, subdivididos em lotes, ou quadrados de quinhentas braças de lado, conforme a regra indicada no Art. 14 da Lei Nº 601 de 18 de Setembro de 1850, e segundo o modo pratico prescripto no Regulamento Especial, que for organizado pela Repartição Geral das Terras Publicas.**

Art. 13. Os Agrimensores trabalharão regularmente por contracto, que farão com o Inspector de cada districto, e no qual

se fixará o seu vencimento por braça de medição, comprehendidas todas as despezas com picadores, homens de corda, demarcação, etc, etc.

O preço maximo de cada braça de medição será estabelecido no Regulamento Especial.

Art. 14. O Inspector he o responsavel pela exactidão das medições; o trabalho dos Agrimensores lhe será por tanto submettido; e sendo por elle approvedo, procederá á formação dos mappas de cada hum dos territorios medidos.

Art. 15. Destes mappas fará extrahir tres copias, huma para a Repartição Geral das Terras Publicas, outra para o Delegado da Provincia respectiva, e outra que deve permanecer em seu poder; formando a final hum mappa geral do seu districto.

Art. 16. Estes mappas serão acompanhados de memoriaes, contendo as notas descriptivas do terreno medido, e todas as outras indicações, que deverem ser feitas em conformidade do Regulamento Especial das medições.

**Art. 17. A medição começará pelas terras, que se reputarem devolutas, e que não estiverem encravadas por posses, annunciando-se por editaes, e pelos jornaes, se os houver no districto, a medição, que se vai fazer.**

Art. 18. O Governo poderá com tudo, se julgar conveniente, mandar proceder á medição das terras devolutas contiguas tanto ás terras, que se acharem no dominio particular, como ás posses sujeitas á legitimação, e sesmarias, e concessões do Governo sujeitas á revalidação, respeitando os limites de humas, e outras.

Art. 19. Neste caso, se os proprietarios, ou posseiros visinhos se sentirem prejudicados, apresentarão ao Agrimensor petição, em que exporão o prejuizo, que soffrerem. Não obstante continuará a medição; e ultimada ella, organisados pelo Inspector o memorial, e mappa respectivos, será tudo remettido ao Juiz Municipal, se o peticionario prejudicado for possuidor, ou sesmeiro não sujeito á legitimação, ou revalidação, e ao Juiz Commissario creado pelo Art. 30 deste



Regulamento, se o dito peticionario for possuidor, ou sesmeiro sujeito á revalidação, ou legitimação. Tanto o Juiz Municipal, como o Commissario darão vista aos oppoentes por cinco dias para deduzirem seus embargos, que serão decididos, os deduzidos perante o Juiz Commissario nos termos, e com o recurso do Art. 47; e os deduzidos perante o Juiz Municipal na fórmula das Leis existentes, e com recurso para as Autoridades judicarias competentes.

Art. 20. As posses estabelecidas depois da publicação do presente Regulamento não devem ser respeitadas. Quando os Inspectores, e Agrimensores encontrem semelhantes posses, o participarão aos Juizes Municipaes para providenciarem na conformidade do Art. 2º da Lei supracitada.

Art. 21. Os Inspectores não terão ordenado fixo, mas sim gratificações pelas medições, que fizerem, as quaes serão estabelecidas sob proposta do Director Geral das Terras Publicas, com attenção ás difficuldades, que offererem as terras a medir.”

Demonstrado o rigor burocrático dos procedimentos à época, fato é que a União não faz prova, nos presentes autos, de que tenha realizado quaisquer dos procedimentos exigidos para a devida demarcação das terras públicas adquiridas em 1812 e 1872.

Essa até compreensível deficiência da União, face ao exagerado regramento burocrático vigente à época, é muito bem apresentada por RUY CIRNE LIMA<sup>43</sup>:

“Não surtiu a Lei de 1850 o efeito desejado.

Nesse particular, o Império se mostrou inferior as necessidades do pais.

‘Teve - assinala Amaro Cavalcanti [Elementos de Finanças, Rio de Janeiro, 1896, n. 31, p. 107] – uma Repartição Geral das Terras Publicas, por espaço de mais de 30 anos, com a qual se

---

43 Pequena Historia Territorial do Brasil, Sesmarias e Terras Devolutas, Edição Sulina, 2ª edição, p. 73.

despenderam grandes e constantes somas; as suas comissões técnicas, para o fim de demarcar as terras do Estado e dar-lhes conveniente destino, foram dispendiosas e frequentes; e com tudo isso, nunca houve na Repartição Central sequer um mapa ou inventario completo, do qual constassem todos os lotes já demarcados, com a indicação de seu destino, isto e, se tinham sido vendidos, dados gratuitamente, concedidos a empresas ou reservados a algum mister do publico serviço'."

Ou seja, não restou demonstrado nos autos de forma suficiente o domínio da União sobre a área ora reivindicada.

Indago: ainda que se aceite tenha a União comprado terras *realengas* em 1812 e anexado terras *realengas* em 1872, quais seriam estas terras? Impossível afirmar com segurança fossem as terras objeto dos presentes autos!

Os Campos Realengos, como quer fazer crer a União, seriam de sua propriedade. Todavia, não prova com segurança a sua delimitação. Ao contrário, os documentos juntados dão conta de que os únicos limites historicamente registrados e intuitivamente válidos são o Portão Monumental e os valos construídos à sua margem. Não há, portanto, prova segura da propriedade da União, o que milita facilmente em favor da presunção de se tratar de *terras devolutas* e, portanto, de acordo com a CF 1891, pertencentes ao Estado de São Paulo, regularmente sujeitas ao procedimento discriminatório como o foram.

Insisto: a prova da propriedade da União não restou demonstrada. E isso não é novidade em situações de terras antigas. Ao contrário, é a regra que a ação discriminatória justamente por vezes busca aclarar pelo provimento declaratório. Assim explica VICTOR NUNES LEAL<sup>44</sup>:

---

44 Titulação Constitucional dos Estados para Primeira Alienação de Terras Devolutas, Problemas de Direito Público e Outros Problemas, Ministério da Justiça, 1997, p. 137.

“Essa incerteza – lembra Celso Barbi (A ação declaratória, 1955, p. 81) – pode derivar de várias causas, como a defeituosa configuração dos documentos que comprovam a relação jurídica, os quais são às vezes deficientemente redigidos, confusos, contraditórios’ (hipótese frequente nas ações demarcatórias, à qual acresce, particularmente nas discriminatórias de terras devolutas, a da própria falsidade dos títulos da suposta propriedade privada: v.g., a espécie examinada pelo Supremo Tribunal Federal, no RE nº 51.290, 24-9-68, rel. Min. Evandro Lins, RTJ 48/49); ‘pode derivar também da superveniência de fatos (leis, modificações nas cousas, etc.) que tornem incerta a relação inicialmente clara; pode provir igualmente de contestação pelo obrigado ou por terceiros; mas não basta qualquer impugnação: é preciso que seja de molde a produzir dúvidas ‘no espírito de qualquer pessoa normal’”

Está-se diante, portanto, de ausência de prova da delimitação ou da individualização do imóvel reivindicando.

#### *8. A doutrina sobre a falta de prova da individualização do imóvel reivindicando e suas consequências jurídicas.*

Sobre a necessidade de individualização do imóvel reivindicando, ensina PAULO TADEU HAENDCHEN RÊMOLO LETTERIELLO<sup>45</sup>:

“Da exigência da prova da prova da propriedade resulta a necessidade de o autor individualizar a coisa que reivindica. Cumpre ao autor, na reivindicação do imóvel, descrever os limites externos, o perímetro da área reivindicada.

(...) Essa é uma das questões mais polêmicas da ação reivindicatória.

**É nosso entendimento, consoante a jurisprudência dominante e a melhor doutrina, que se o autor não descrever os limites do imóvel, a ação deve ser julgada improcedente. Alias, deve o juiz, se verificar que a inicial não faz a descrição**

45 Ação Reivindicatória, Editora Saraiva, 5ª edição, 1997, p. 35-8.

da área reivindicanda, determinar que o autor a emende, pena de indeferimento. Nesse sentido, as decisões consignadas na Revista do Supremo Tribunal Federal, 5:521 e 31:173; RF, 12:231 e 22:407.

(...) Nessa descrição não se exige precisão absoluta, porque, não estando ela mencionada no título dominial, não necessita ter rigorosamente medida.

(...)

A individuação da coisa também é importante na medida em que evitará futuros problemas na execução da sentença para entrega do imóvel.

(...) Portanto, resumindo, deve o autor na descrição da área ocupada dar elementos que se identifiquem, não sendo absolutamente necessária na reivindicação parcial que descreva com precisão os limites. Porém, quanto aos limites externos, quanto às divisas do imóvel em seu todo, exige-se que sejam certos, pena de julgamento de improcedência da ação.

Já vimos títulos transcritos que assim se referiam, quanto aos limites: ao norte com terras com quem de direito; ao sul com terras com quem de direito; a leste e a oeste com terras devolutas, sem mencionar rumos, distância, etc. É evidente que um título nesta condição não se presta para instruir reivindicatória. (...)” (destaquei)

PONTES DE MIRANDA<sup>46</sup> explica a necessidade da devida individuação do bem pelo autor da reivindicatória:

“Individuação do bem reivindicando. – Na ação de reivindicação, tem-se de provar o domínio, não a posse; nem se pode satisfazer o juiz com a regra: ‘Presume-se dono quem possui’, porque tal regra não está em nosso sistema jurídico (sem razão, a 3ª Câmara Civil do tribunal de Justiça de São Paulo, a 18 de março de 1932, *R. dos T.*, 82, 278), e nada mais perigoso do que se enxertarem no sistema jurídico regras que pertencem a direito estrangeiro (com razão, a Corte Suprema a

---

46 Tratado de Direito Privado, Parte Especial, Tomo XIV, Editor Borsoi, 1955, p. 37.

1º de agosto de 1934, *R. de D.*, 123, 71; e 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, a 2 de agosto de 1948, *R.F.*, 120, 135: “Reivindica quem é dono e contra quem mal possui. O possuidor, portanto, só poderá ser compelido a largar a posse quando houver prova de domínio oferecida pelo contendor’; 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Bahia, 29 de abril de 1947, *R. dos T.*, Bahia, 38, 493). Não se precisa individualizar ao todo quando satisfatória a individualização da parte divisa do imóvel que se quer reivindicar (Câmara Cível do Tribunal da relação de Minas Gerais, 2 de julho de 1932, *R. F.*, 59, 189).

Tem-se de indicar de modo suficiente o que se vai reivindicar: ou pela determinação da área e pelas confrontações (2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, 20 de junho de 1947, *R.F.* 116, 417; 22 de agosto de 1947, 119, 75: ‘É sabido que, na *rei vindicatio*, deve o autor alegar e provar o domínio da coisa individualizada, dando-lhe os sinais e, se se tratar de imóvel, as confrontações’); ou individualizando-se por outro modo (2ª Turma, 10 de setembro de 1948, *R. dos T.*, 125, 395).”

A individuação do imóvel, portanto, é condição para viabilizar a pretensão reivindicatória, de forma a tornar real ou material algo que, caso identificado simplesmente por um nome como “Campos Realengos” (mormente porque carregado de enorme vagueza conceitual), traduz simples desejo abstrato impossível de ser satisfeito nesta ação.

#### ***9. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a falta de prova da individuação do imóvel reivindicando.***

O Supremo Tribunal Federal já decidiu situações como esta mais de uma vez. À falta de individuação correta do imóvel pelo autor da reivindicatória, como de fato para as ações de direito real, a improcedência é o caminho a ser tomado:

“Art. 569 do Código Civil. **Individuação de imóvel.** Usucapião. Inocorrência de ofensa de letra de lei.

O direito a demarcar é função inerente no domínio e a obrigação correspondente deriva da situação mesma de vizinhança e contiguidade. A vulneração alegada estaria em que se admitiu reivindicação entre vizinhos sem prévia demarcação da linha divisória. O aresto não negou a procedência da alegação, em linha de princípio.

E ela está presa à necessidade de caracterizar e individualizar o A. o imóvel reivindicando, o que constitui um dos extremos da ação de que se trata, assinalando pelos D.D. (vede Lacerda de Almeida, Cousas, vol. 1º, p. 309, nota 4), pelas fontes romanas e pela Ord. 43, tit. 53, pr. *Verbis*:

*“E se demandar... coisa móvel ou semovente deve declarar os sinais certos ou qualidades dela... Se o autor demanda uma... casa ou herdado deve declarar nos artigos o lugar certo onde está e as demarcações e confrontações com que demarca e confronta.”*

(AI 13.640, Rel. Ministro Orozimbo Nonato, Segunda Turma, julg. 10.9.1948, destaquei)

**AÇÃO REIVINDICATÓRIA DETERMINAÇÃO DA ÁREA REIVINDICADA – Não se pode reivindicar área indeterminada. Indispensável se torna declarar o domínio da coisa e quais são seus sinais e as confrontações que a distinguem. O asserto do acórdão recorrido de que ‘não pode haver reivindicação de área indeterminada’ sobre não vulnerar qualquer preceito de lei, frisa pontualmente com a doutrina, orna a primor com o *ius receptum* que não demandava, para vingar e prosperar, o que já preceituavam as Ordenações do Reino, liv. 3º, tit. 53, pro., e o art. 976 da Consolidação das Leis Civis, de Teixeira de Freitas. Como já esclarecia José Homem Correia Teles, na ação de que se trata, deve o autor alegar e provar o ‘domínio da coisa, declarando com clareza qual é; e quais são seus sinais e as confrontações que a distinguem’. (‘Doutrina das Ações’, 3, § 32). Vede, também, Melo Freire, ‘Int. Jur.’, lib 4, tit. 10, § 2º. E esse requisito trata-se cuidadosamente no ‘Tratado Fórmula dos**

**Libelos'**, do licenciado Gregório Martins Caminha (págs. 1 e 2), velho de mais de um século. Trata-se, de resto, de requisito ampliável a qualquer ação real, em que, como já ensinava o Barão de Ramalho, deve-se 'especificar' a coisa pedida, 'com todas as circunstâncias e qualidades, tais como seu nome, situação e confrontações' ('Prática Civil e Comercial', pág. 54). Nenhuma dúvida em que necessário se torna 'seja designada por seus sinais característicos a coisa reivindicada, se é móvel, se imóvel pela sua situação e confrontação (Lacerda de Almeida, 'Coisas'. I, págs. 308-309), o que já estava na Lei 6, D. de reivind. *'Debet designare rem et utrum totam aut partem e quotam petat...'* *'It em fundem...nomen eius et quo loci sit'*. (in Lacerda de Almeida, liv. cit. p. cit., nota 4). E a jurisprudência é nesse mesmo sentido (vede Afonso Dionísio da Gama, 'Das ações de reivindicação', pág. 65, nº 47 e nota)." (RE 6.121, Rel. Ministro Orozimbo Nonato, 2ª Turma, j. 22.6.1947, Revista Forense, Vol. CXVI, Ano XLV, Fascículo 537, p. 417, destaquei)

**É elemento essencial da ação de reivindicação a perfeita individualização da coisa que se pretende reivindicar.** Quanto à individualização dos terrenos reivindicandos, lá está ela na parte final da petição inicial, a fls. 3, nas linhas em que o autor declara que os terrenos são os que, *'cercados com cercas nativas e de arame, se acham delimitados pelo rio Novo e um braço de maré, que segue em direção ao Campo Grande'*." (Apelação Cível 3.128, Relator Ministro Guimarães Natal, julg. 09.4.1921, Revista do Supremo Tribunal Federal, Vol. XXXI, agosto de 1921, p. 173-4)

**É julgada improcedente a ação de reivindicação por não ter sido o respectivo imóvel descrito com todos os seus característicos e confrontações.** (Apelação Cível 2.225, Relator Ministro M. Murinho, julg. 25.9.1915, Revista do Supremo Tribunal Federal, Ano II, Vol. V, setembro de 1915, p. 521-5, destaquei)

Da análise das decisões deste Supremo Tribunal Federal, verifica-se

## ACO 158 / SP

que esta Corte, diante da ausência de adequada individualização do imóvel reivindicando, definiu interpretação jurídica no sentido da improcedência da ação de reivindicação.

### *10. A necessidade de preservação da segurança jurídica.*

A origem desta lide cinquentenária remonta fatos passados no Século XIX.

Desde então, o arcabouço normativo constitucional e legal passou por muitas transformações. Várias normas se sucederam no conjunto do direito material e do direito processual.

Se algo permeou este processo foi a insegurança jurídica, ao menos à luz do direito.

Não obstante a desgastante condução deste processo nesta tortuosa evolução legislativa, cuja delonga refletiu também sua complexidade, possibilitou-se, ao final, chegar a bom termo e concluir, de forma segura, pela improcedência da ação.

Tal reflexão resgata a importância da preservação da **segurança jurídica**, sob o ângulo subjetivo, pois há pessoas por trás dos autos.

O que era inicialmente terra doada a poucas pessoas, hoje constitui grande bairro povoado, onde famílias fixaram suas residências, construíram prédios, enfim, a área foi urbanizada.

Revigorando as lembranças de presunção de boa-fé dos réus (e terceiros eventualmente atingidos) que registrei no início deste voto, lembro que a hipótese traz à tona precedente excepcionalíssimo desta Colenda Suprema Corte no julgamento da **ACO 79** (Plenário, 15.3.2012, DJe 28.5.2013).



Sua invocação, neste caso também de igual excepcionalidade (guardadas as devidas diferenças factuais, pois naquele houve ilegalidade formal na concessão das terras), certamente vem a lume, dada a necessidade de se resguardar a segurança jurídica. Cito a ementa e trecho do voto do Ministro Cezar Peluso naquele histórico julgado, conclusão por mim compartilhada:

**“Terras públicas estaduais. Concessão de domínio para fins de colonização. Áreas superiores a dez mil hectares. Falta de autorização prévia do Senado Federal. Ofensa ao art. 156, § 2º, da Constituição Federal de 1946, incidente à data dos negócios jurídicos translativos de domínio. Inconstitucionalidade reconhecida. Nulidade não pronunciada. Atos celebrados há 53 anos. Boa-fé e confiança legítima dos adquirentes de lotes. Colonização que implicou, ao longo do tempo, criação de cidades, fixação de famílias, construção de hospitais, estradas, aeroportos, residências, estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, etc.. Situação factual consolidada. Impossibilidade jurídica de anulação dos negócios, diante das consequências desastrosas que, do ponto de vista pessoal e socioeconômico, acarretaria. Aplicação dos princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima, como resultado da ponderação de valores constitucionais. Ação julgada improcedente, perante a singularidade do caso. Votos vencidos. Sob pena de ofensa aos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima, não podem ser anuladas, meio século depois, por falta de necessária autorização prévia do Legislativo, concessões de domínio de terras públicas, celebradas para fins de colonização, quando esta, sob absoluta boa-fé e convicção de validade dos negócios por parte dos adquirentes e sucessores, se consolidou, ao longo do tempo, com criação de cidades, fixação de famílias, construção de hospitais, estradas, aeroportos, residências, estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, etc..”**

[...]

“A questão posta seria, pois, muito simples, para efeito de solução apenas no campo estrito da legalidade, não fossem os seguintes aspectos fáticos, consideráveis nas desastrosas repercussões que, de ordem pessoal e socioeconômica, a anulação das concessões agora acarretaria: (a) os contratos em questão foram celebrados há 59 anos, há mais de meio século; (b) a ulterior cadeia dominial perde-se no tempo, abrangendo extensa área que corresponde, aproximadamente, a duas vezes à do Estado de Sergipe ( $2 \times 2.200.000$  hectares ou  $22.000 \text{ km}^2 = 4.000.000$  hectares ou  $40.000 \text{ km}^2$ ), onde foram edificadas cidades, acessões e benfeitorias de toda ordem; e (c) as concessões de domínio foram feitas por ente federado, o Estado de Mato Grosso, antes ainda da sua divisão, o que, é de se presumir, despertou nos adquirentes fundada convicção da legalidade dos negócios.

Ora, assim como no direito alemão, francês, espanhol e italiano, o ordenamento brasileiro revela, na expressão de sua unidade sistemática, e, na sua aplicação, vem reverenciando os princípios ou subprincípios conexos da segurança jurídica e da proteção da confiança, sob a compreensão de que nem sempre se assentam, exclusivamente, na observância da pura legalidade ou das regras *stricto sensu*. Isto significa que **situações de fato, quando perdurem por largo tempo, sobretudo se oriundas de atos administrativos, que guardam presunção e aparência de legitimidade, devem estimadas com cautela quanto à regularidade e eficácia jurídicas, até porque, enquanto a segurança é fundamento quase axiomático, perceptível do ângulo geral e abstrato, a confiança, que diz com a subjetividade, só é passível de avaliação perante a concretude das circunstâncias.**

A fonte do princípio da proteção da confiança está, aí, na boa-fé do particular, como norma de conduta, e, em consequência, na *ratio iuris* da coibição do *venire contra factum proprium*, tudo o que implica vinculação jurídica da Administração Pública às suas próprias práticas, ainda

**quando ilegais na origem. O Estado de Direito é sobremodo Estado de confiança.**

E a boa-fé e a confiança dão novo alcance e significado ao princípio tradicional da segurança jurídica, em contexto que, faz muito, abrange, em especial, as posturas e os atos administrativos, como o adverte a doutrina, relevando a importância decisiva da ponderação dos valores da legalidade e da segurança, como critério epistemológico e hermenêutico destinado a realizar, historicamente, a ideia suprema da justiça:

*'A segurança jurídica é entendida como sendo um conceito ou um princípio jurídico que se ramifica em duas partes, uma de natureza objetiva e outra de natureza subjetiva. A primeira, de natureza objetiva, é aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se qualifiquem como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. (...) A outra, de natureza subjetiva, concerne à proteção à confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação. (...)*

*Parece importante destacar, nesse contexto, que os atos do Poder Público gozam da aparência e da presunção de legitimidade, fatores que, no arco da história, em diferentes situações, têm justificado sua conservação no mundo jurídico, mesmo quando aqueles atos se apresentem eivados de graves vícios. O exemplo mais antigo e talvez mais célebre do que acabamos de afirmar está no fragmento de Ulpiano, constante do Digesto, sob o título "de ordo praetorum" (D.1.14.1), no qual o grande jurista clássico narra o caso do escravo Barbarius Philippus que foi nomeado pretor em Roma. Indaga Ulpiano: "Que diremos do escravo que, conquanto ocultando essa condição, exerceu a dignidade pretória? O que editou, o que decretou, terá sido talvez nulo? Ou será válido por utilidade daqueles que demandaram perante*

*ele, em virtude de lei ou de outro direito?" E responde pela afirmativa. (...)'*

E, demonstrando que a legislação brasileira já hospeda, em certos casos, a necessidade textual de ponderação entre os princípios da legalidade e da segurança jurídica, prossegue o autor:

*'Só nos últimos anos é que a legislação da União, designadamente pelas Leis nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (arts. 2º e 54); 9.868, de 10 de novembro de 1999 (art. 27) e 9.882, de 03 de dezembro de 1999 (art. 11), que dispõem, respectivamente, sobre o processo administrativo da União, a ação declaratória de constitucionalidade, ação direta de inconstitucionalidade e a arguição de descumprimento de preceito fundamental, referiram-se à segurança jurídica, quer como princípio geral da Administração Pública, de matriz constitucional, a justificar a permanência no mundo jurídico de atos administrativos inválidos, quer como valor constitucional a ser ponderado, em determinadas circunstâncias, em cotejo com os princípios da supremacia da Constituição e da nulidade ex tunc da lei inconstitucional. É importante assinalar, entretanto, que, nesses textos legislativos nacionais a 'segurança jurídica' é vista predominantemente pelo seu lado subjetivo e significa, assim, quase sempre, proteção à confiança.'*

Não se trata, porém, de postura de todo recente. Já o havia antecipado, na formulação dos pressupostos teóricos, a dogmática:

*'Finalmente, vale considerar que um dos interesses fundamentais do Direito é a estabilidade das relações constituídas. É a pacificação dos vínculos estabelecidos a fim de se preservar a ordem. Este objetivo importa muito mais no direito administrativo do que no direito privado. É que os atos administrativos têm repercussão mais*

*ampla, alcançando inúmeros sujeitos, uns direta, e outros indiretamente, como observou Seabra Fagundes. Interferem com a ordem e estabilidade das relações sociais em escala muito maior. Daí que a possibilidade de convalidação de certas situações - noção antagônica à de nulidade em seu sentido corrente - tem especial relevo no direito administrativo. Não brigam com o princípio da legalidade, antes atendem-lhe o espírito, as soluções que se inspirem na tranqüilização das relações que não comprometem insuprivelmente o interesse público, conquanto tenham sido produzidas de maneira inválida. É que a convalidação é uma forma de recomposição da legalidade ferida. Portanto, não é repugnante ao direito administrativo a hipótese de convalescimento dos atos inválidos.'*

Em obra antiga, sucinta mas fundamental, concluía MIGUEL REALE:

*'Assim sendo, se a decretação de nulidade é feita tardiamente, quando da inércia da Administração já permitiu se constituíssem situações de fato revestidas de forte aparência de legalidade, a ponto de fazer gerar nos espíritos a convicção de sua legitimidade, seria deveras absurdo que, a pretexto da eminência do Estado, se concedesse às autoridades um poder-dever indefinido de autotutela. Desde o famoso affaire Cachet, é esta a orientação dominante no Direito francês, com os aplausos de Maurice Hauriou, que bem soube pôr em realce os perigos que adviriam para a segurança das relações sociais se houvesse possibilidade de indefinida revisão dos atos administrativos.'*

E, no que respeita à jurisprudência específica, não são poucos os precedentes em que esta Corte vem, de há muito, reafirmando, diante de prolongadas situações factuais geradas pelo comportamento mesmo da Administração Pública, a

**supremacia jurídico-constitucional dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima sobre a legalidade estrita** (Cf. RE nº 364.511-AgR-AM, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJ de 30/11/1997; QO- PET (MC) nº 2.900-RS, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, DJ 08/03/2003; MS nº 24.268-MG, Rel. p/ o ac. Min. GILMAR MENDES, Pleno, DJ de 17/09/2004; MS nº 22.357-DF, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, DJ de 05/11/2004; RE nº 598.099-MS, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, DJ de 30/09/2011; MS nº 25.116-DF, Rel. Min. AYRES BRITTO, Pleno, DJ de 10/02/2011; RE nº 552.354-AgR-ED-AC-AC, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, DJE de 27/04/2011; e MS 25.963-DF, Pleno, DJ de 20/11/2008; MS 26.628-DF, Pleno, DJ de 21/02/2008, ambos de minha relatoria).

E escusaria lembrar que se cansa o Tribunal de, em obséquio aos mesmíssimos princípios, limitar, no tempo, a eficácia da pronúncia de inconstitucionalidade em ações diretas.” (ACO 79, Rel. Ministro Cezar Peluso, Plenário, j. 15.3.2012, DJe 28.5.2013, destaquei)

Assim, não bastasse a ausência de prova suficiente nos autos sustentar o pleito da autora, de ser considerada, para fins de formação do convencimento, a justa expectativa alimentada por todos os que fixaram residência e investiram em área titulada pelo Estado. Tal expectativa pode ser traduzida pelos conceitos de *boa-fé* e *confiança*, elementos componentes da almejada *segurança jurídica*, princípio de especial relevo em lides como a presente.

Da doutrina do saudoso professor ALMIRO DO COUTO E SILVA<sup>47</sup> extraio o seguinte excerto:

“[...] os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança são elementos conservadores inseridos na ordem jurídica, destinados à manutenção do *status quo* e a evitar que as

---

<sup>47</sup> Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 237, jul-set, 2004, p. 271-315.

pessoas sejam surpreendidas por modificações do direito positivo ou na conduta do Estado, mesmo quando manifestadas em atos ilegais, que possa ferir os interesses dos administrados ou frustrar-lhes as expectativas. Colocam-se, assim, em posição de tensão com as tendências que pressionam o Estado a adaptar-se a novas exigências da sociedade, de caráter econômico, social, cultural ou de qualquer outra ordem, ao influxo, por vezes, de avanços tecnológicos ou científicos, como os realizados, com impressionante velocidade, no decorrer do século XX.

É certo que o futuro não pode ser um perpétuo prisioneiro do passado, nem podem a segurança jurídica e a proteção à confiança se transformar em valores absolutos, capazes de petrificar a ordem jurídica, imobilizando o Estado e impedindo-o de realizar as mudanças que o interesse público estaria a reclamar. Mas, de outra parte, **não é igualmente admissível que o Estado seja autorizado, em todas as circunstâncias, a adotar novas providências em contradição com as que foram por ele próprio impostas, surpreendendo os que acreditaram nos atos do Poder Público.**” (destaquei)

A improcedência, seja pela falta de provas já exaustivamente exposta, seja a pela necessária garantia de segurança jurídica, é medida que se impõe.

### **11. Conclusão.**

Com o objetivo de ordenar a linha argumentativa deste voto, apresento uma síntese das premissas à conclusão:

a) Trata-se de ação de anulação de títulos de domínio cumulada com reintegração de posse.

b) A busca de anulação de títulos não é fundada em qualquer vício, como fraude, falsidade documental ou má-fé, mas sim no domínio

## ACO 158 / SP

(propriedade), ou seja, trata-se de ação anulatória com caráter reivindicatório.

c) Não se vislumbra má-fé na ação discriminatória promovida pelo Estado de SP sem a citação da União; por outro lado, em razão desta falha, a sentença nela prolatada lhe é ineficaz, o que afasta as alegações preliminares de coisa julgada e de falta de interesse de agir, pois se eventualmente reconhecido o domínio da União, a decisão a ser tomada neste caso poderia, em tese, ser contraposta àquela proferida na discriminatória para fins de cancelamento no registro de imóveis.

d) A “Cia. de Cimento Ipanema” deve ser excluída da lide porque sua área está fora da área reivindicada.

e) Afastadas as demais preliminares, a análise do caso prossegue para verificar se procede ou não a alegação de domínio da autora.

f) O juízo de procedência passa pela prova, pela União, de que (i) realmente adquiriu (como alega) terras antes da Constituição de 1891, por meio de compra ou anexação, para uso específico da atividade siderúrgica desenvolvida na Fazenda Ipanema (**entendo que provou**); (ii) tais terras lhe eram úteis quando da entrada em vigor da Constituição de 1891 (**entendo que não provou**) e; (iii) sua exata individuação, para fins de se saber se coincidem – no todo ou em parte – com as terras quanto às quais o Estado de São Paulo expediu os títulos que ora pretende anular (**entendo que não provou**).

g) Especialmente quanto à falta de prova da individuação do imóvel, em se tratando de terras adquiridas, por compra ou anexação, reporto-me aos procedimentos previstos na Lei de Terras, sancionada por D. Pedro II, em 18.9.1850, Lei nº 601/1850, que cometia ao Governo o *modo prático de extremar o domínio público do particular*, e em seu Decreto regulamentador, Decreto nº 1.318/1854, já transcritos no item “7” deste voto, que em



absoluto foram demonstrados nos autos.

h) Não bastasse a falta de provas do domínio, há que considerar a boa-fé e a confiança, componentes da segurança jurídica, a ser sopesada em favor, não só dos réus, mas de todos os inúmeros habitantes da área, hoje bairro urbanizado do Município de Iperó/SP.

### *12. Dispositivo.*

Por todo o exposto, com fundamento no art. 485, VI do CPC/2015, **julgo extinto o processo sem resolução de mérito** por ilegitimidade passiva em face da COMPANHIA DE CIMENTO IPANEMA e, com fundamento no art. 487, I do CPC/2015, **julgo totalmente improcedente a presente ação** em face dos demais réus.

O valor dado à causa em 29.4.1968 foi de NCr\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzeiros novos) o que, atualizado monetariamente aos dias de hoje<sup>48</sup>, se aproxima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Considerando a natureza da causa, o tempo de processamento, o trabalho desenvolvido e as circunstâncias do presente processo, condeno a autora ao pagamento de honorários advocatícios aos patronos dos réus que fixo em 20% (vinte por cento) do valor da causa, quantia esta correspondente a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) para cada, na forma do § 8º e § 2º do art. 85 do CPC/2015.

### *13. Determinações à Secretaria:*

a) Diante do robusto acervo histórico e documental coligido no presente processo, determino o envio de cópias digitalizadas atualizadas dos presentes autos principais para o Museu Histórico de Sorocaba, SP, e para as Prefeituras Municipais de Sorocaba e Iperó, para fins de registro cultural e histórico naquelas localidades.

<sup>48</sup> <http://www.cjf.jus.br/phpdoc/sicom/tabelaCorMor.php>

## ACO 158 / SP

b) Após o trânsito em julgado, expeça-se carta de ordem determinando que o Juízo ordenado expeça a ambos os Cartórios de Registro de Imóveis de Sorocaba, SP - ante o julgamento de improcedência da presente ação anulatória -, o competente mandado de averbação de cancelamento das averbações de protesto contra alienação de bens ali realizadas em decorrência da ação de Protesto Contra Alienação de Bens nº 160/68 da 6ª Vara da Justiça Federal de São Paulo do ano de 1968. Instrua-se a carta de ordem com cópias das fls. 81-91 e 169-70.

Após, cumpridos os itens anteriores e em nada sendo requerido, arquivem-se os autos.

**É como voto.**