

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 17.02.2006
EMENTÁRIO Nº 2 2 2 1 - 1

19/12/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.438-3 PARÁ

RELATOR : **MIN. CARLOS VELLOSO**
REQUERENTE(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ

EMENTA: CONSTITUCIONAL. NORMAS DE DIREITO CIVIL: POSSE. AQUISIÇÃO DE PROPRIEDADE. TÍTULOS LEGITIMADORES DE PROPRIEDADE. Constituição do Estado do Pará, art. 316, § 1º e § 2º, e art. 44 do seu ADCT: INCONSTITUCIONALIDADE.

I. - Normas que cuidam dos institutos da posse, da aquisição de propriedade por decurso do tempo (prescrição aquisitiva) e de títulos legitimadores de propriedade são de Direito Civil, da competência legislativa da União. CF, art. 22, I.

II. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade, julgar procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do artigo 316, **caput**, e seus parágrafos 1º e 2º, da Constituição do Estado do Pará, bem assim do artigo 44 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da mesma Carta, nos termos do voto do Relator. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Eros Grau.

Brasília, 19 de dezembro de 2005.

uuuu

CARLOS VELLOSO - RELATOR



Supremo Tribunal Federal

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.438-3 PARÁ

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO
 REQUERENTE(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
 REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ

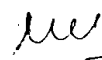
R E L A T Ó R I O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO**: - O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ, com fundamento no art. 103, V, da Constituição Federal, c/c os arts. 2º, V, e 10 da Lei 9.868/99, propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de suspensão cautelar, do disposto no art. 316, **caput**, § 1º e § 2º, da Constituição do Estado do Pará e do art. 44 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual, por inconstitucionalidade, em face dos arts. 22, I, e 191, parágrafo único, da Constituição Federal, porquanto não compete ao Estado do Pará legislar sobre direito civil e agrário.

As normas impugnadas têm o seguinte teor:

Constituição do Estado do Pará:

"Art. 316 - Todo aquele que possuir terras estaduais, no domínio público ou privado, por mais de quarenta anos ininterruptos, contados anteriormente a 1º



ADI 3.438 / PA

Supremo Tribunal Federal

de janeiro de 1917, sem contestação, adquirirá automaticamente o seu domínio, devendo para este fim tão somente apresentar no órgão fundiário competente a documentação que comprove essa posse, através de títulos legítimos, com os respectivos impostos pagos ao Estado.

§ 1º - Consideram-se títulos legítimos todos aqueles que, segundo o direito são aptos a transferir o domínio, como os que derivam de contratos, de atos de última vontade, de decisões judiciais e da lei.

§ 2º - O disposto neste artigo não prejudica outras vantagens ou direitos de que o possuidor seja titular." (Fl. 03)

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da
Constituição do Estado do Pará:

"Art. 44 - As áreas de terras sobre as quais existam decisões judiciais de partilha ou de adjudicação e as respectivas cadeias dominiais comprovem a existência de título legítimo são consideradas propriedades, devendo a sua regularização no órgão fundiário do Estado, ocorrer sem nenhum pagamento por parte do interessado." (Fl. 03)

Sustenta o autor, em síntese, o seguinte:

a) violação ao art. 22, I, da Constituição Federal, dado que compete privativamente à União legislar sobre direito civil e agrário. Nesse contexto, ressalta que a matéria só seria passível de legislação estadual se a União, mediante lei complementar, delegasse



ADI 3.438 / PA

Supremo Tribunal Federal

aos Estados-membros a prerrogativa de dispor sobre questões específicas, o que não ocorreu no caso;

b) os artigos impugnados (art. 316 da CE/PA e art. 44 do ADCT-CE/PA) padecem de inconstitucionalidade, porquanto introduziram no ordenamento jurídico estadual "*uma espécie de usucapião*", criando "*uma verdadeira forma especial de aquisição do domínio pelo particular de terras públicas do Estado do Pará*" (fl. 07), que não está prevista na Constituição Federal, tampouco em lei complementar federal anterior;

c) impossibilidade de usucapião de bens públicos, dado que o art. 191, parágrafo único, da Constituição Federal "*vedou o acesso à propriedade de terras públicas através da posse **longi temporis praescriptio**, a ser declarada por decisão judicial, qualquer que seja o período de ocupação*" (fl. 09);

d) legitimação do domínio de particulares, de maneira fraudulenta, sobre extensas áreas do patrimônio imobiliário do Estado, visto que, por meio da grilagem, títulos de terras dadas em sesmarias, posses não-confirmadas, partilhas de inventários forjados, dentre outras formas, são registrados nos Cartórios de Registro de Imóveis do Estado do Pará como títulos legítimos de



ADI 3.438 / PA

Supremo Tribunal Federal

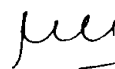
constituição de domínio (fl. 10); desse modo, a Constituição Estadual privilegiou a posse civil (sem definição de prazos e de forma gratuita), em desfavor da posse agrária (fls. 10 e 13);

e) configuração do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*, consubstanciados na vedação à usucapião de terras públicas e na competência exclusiva da União de legislar sobre direito civil e agrário, bem como no fato de que os dispositivos impugnados estão sendo utilizados para fundamentar inúmeras ações judiciais de reconhecimento da usucapião nos imóveis públicos estaduais (fl. 16).

Ao final, requer o autor, liminarmente, a suspensão das normas impugnadas e, no mérito, a procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Solicitadas informações (fls. 30 e 32), na forma do art. 12 da Lei 9.868/99, a Assembléia Legislativa do Estado do Pará as prestou (fls. 35-48), sustentando, em síntese, o seguinte:

a) ausência de violação ao art. 22, I, da Constituição Federal, mormente porque o Constituinte originário estadual, consoante permissivo contido no art. 26, IV, da CF, dispôs sobre as terras devolutas não compreendidas entre as da União, sendo certa a




ADI 3.438 / PA

Supremo Tribunal Federal

inexistência de introdução de espécie nova de usucapião não prevista constitucionalmente;

b) se os Estados só pudessem legislar sobre os seus bens mediante lei "autorizativa" da União, "estaria ferida de morte" a organização político-administrativa da República (art. 18, da CF), bem como a autonomia dos entes federados (fls. 40 e 41);

c) existência de leis específicas que regem a matéria: Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra) e Lei 6.969/81, que dispõe sobre a usucapião especial de imóveis rurais;

d) o art. 316 da Constituição estadual "traça apenas o **modus faciendi** do possuidor de terras devolutas (...), fazendo a distinção entre legitimação e o usucapião" (fl. 42), e o art. 44 do ADCT é norma transitória que se exaure no tempo, dado que "regulou situações criadas anteriormente à promulgação" da Constituição estadual (fl. 43), a fim de disciplinar para o futuro a forma como se dará a atuação do Instituto de Terras do Pará, que executará os atos administrativos para "reconhecer ao particular a sua condição de legítimo possuidor, outorgando-lhe ao final o formal domínio pleno" (fl. 46); 

ADI 3.438 / PA

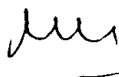
Supremo Tribunal Federal

d) impossibilidade da concessão de liminar em razão da não-configuração do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*. Ademais, se concedida a liminar, inúmeras ações julgadas procedentes pelo Poder Judiciário do Estado, com base nos dispositivos impugnados, serão passíveis de nulidade, o que acarretará prejuízos irreparáveis (fl. 45).

O ilustre Advogado-Geral da União, Dr. Álvaro Augusto Ribeiro Costa, considerando que existe afronta à competência legislativa privativa da União, porque os dispositivos impugnados cuidam da aquisição da propriedade, manifesta-se pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade (fls. 50-53).

A Procuradoria Geral da República, em parecer lavrado pelo então Procurador-Geral da República, Prof. Cláudio Fonteles, opina pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade (fls. 55-58).

É o relatório, do qual serão expedidas cópias aos Exmos. Srs. Ministros.



19/12/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.438-3 PARÁV O T O

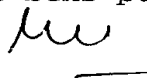
O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** (Relator): - Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado do Pará, objetivando a declaração de inconstitucionalidade do art. 316, **caput**, § 1º e § 2º, da Constituição do Estado, e do artigo 44 do seu ADCT.

Oficiando nos autos, assim se manifestou o então Procurador-Geral da República, Prof. Claudio Fonteles:

"(...)

6. Depreende-se da análise dos autos, que o Estado do Pará ao dispor sobre a propriedade, ou seja, sobre direito civil, violou, inadvertidamente, o artigo 22, inciso I, da Constituição Federal. À mingua da necessária competência legislativa, não poderia o Estado do Pará por meio de sua Assembléia Legislativa, através de sua Constituição Estadual, dispor de matéria de direito civil. Em virtude desse assunto estar constitucionalmente previsto no campo de competência privativa da União, somente lei federal poderia legislar sobre a matéria de direito civil. Ao fazê-lo incorreu em manifesta inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

7. Ademais, não há autorização por meio de legislação federal complementar autorizando o Estado do Pará a legislar sobre a matéria específica relativa a domínio de particulares sobre bens públicos.



8. Manifesta-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da competência privativa da União de legislar sobre as matérias relacionadas à propriedade, por ser tema de direito civil:

'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º DA LEI Nº 1094/96, DO DISTRITO FEDERAL. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ART. 5º, XXII, E 22, I DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Norma que, dispondo sobre o direito de propriedade, regula matéria de direito civil, caracterizando evidente invasão de competência legislativa da União. Precedente. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da expressão 'privadas ou' contidas no art. 1º da lei distrital sob enfoque' (ADI 1472. Rel Min. Ilmar Galvão. DJ 25.10.2002)

'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. PROIBIÇÃO DE PLANTIO DE EUCALIPTO PARA FINS DE PRODUÇÃO DE CELULOSE. DISCRIMINAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. AFRONTA AOS POSTULADOS DA ISONOMIA E DA RAZOABILIDADE DIREITO DE PROPRIEDADE TEMA DE DIREITO CIVIL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. 1. Vedação de plantio de eucalipto no Estado do Espírito Santo, exclusivamente quando destinado à produção de celulose. Ausência de intenção de controle ambiental. Discriminação entre os produtores rurais apenas em face da destinação final do produto da cultura, sem qualquer razão de ordem lógica para tanto. Afronta ao princípio da isonomia. 2. Direito de propriedade. Garantia constitucional. Restrição sem justo motivo. Desvirtuamento dos reais objetivos da função legislativa. Caracteriza a violação ao postulado da proporcionalidade. 3. Norma que regula direito de propriedade. Direito Civil. Competência privativa da União

Mei

para legislar sobre o tema (CF art. 22, I).
Precedentes, Presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Pedido cautelar deferido' (ADI nº2623 MC/ES, rel. Min. Maurício Côrrea, DJ 14.11.2003)

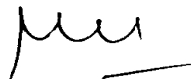
9. Sendo assim, os atos normativos estaduais impugnados por tratarem de matéria típicas de direito civil, quais sejam posse e aquisição da propriedade por decurso de tempo e seus títulos legitimadores, incorreram em manifesta inconstitucionalidade formal.

(...)." (Fls. 56-58)

Está correto o parecer.

As disposições da Constituição do Estado do Pará, objeto da causa, art. 316, **caput**, e seus parágrafos 1º e 2º, e bem assim o art. 44 do ADCT da mesma Carta, são de Direito Civil, porque cuidam dos institutos da posse, da aquisição de propriedade por decurso do tempo (prescrição aquisitiva) e dos títulos legitimadores de propriedade. São, portanto, inconstitucionais, presente a norma do art. 22, I, da Constituição Federal, que estabelece a competência privativa da União para legislar sobre direito civil.

Do exposto, julgo procedente a ação e declaro a inconstitucionalidade do art. 316, **caput**, e seus parágrafos 1º e 2º, da Constituição do Estado do Pará e bem assim do art. 44 do seu ADCT.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.438-3

PROCED.: PARÁ

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

REQTE.(S): GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ

REQDO.(A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do artigo 316, caput, e seus parágrafos 1º e 2º da Constituição do Estado do Pará, bem assim do artigo 44 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da mesma carta, nos termos do voto do relator. Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Eros Grau. Plenário, 19.12.2005.

Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto e Joaquim Barbosa.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.


p) Luiz Tomimatsu
Secretário