

15/03/2012

PLENÁRIO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 79 NÃO INFORMADA

| | |
|-----------------------|---|
| RELATOR | : MIN. CEZAR PELUSO |
| AUTOR(A/S)(ES) | : UNIÃO |
| ADV.(A/S) | : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO |
| RÉU(É)(S) | : EMPRESA COLONIZADORA RIO FERRO LTDA |
| ADV.(A/S) | : CLAUDIO DE SOUZA AMARAL |
| RÉU(É)(S) | : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL |
| PROC.(A/S)(ES) | : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL |
| RÉU(É)(S) | : CIA COMERCIAL DE TERRAS DO SUL DO BRASIL |
| ADV.(A/S) | : JAIR DE OLIVEIRA |
| RÉU(É)(S) | : CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO CAMARGO CORRÊA S/A. |
| ADV.(A/S) | : LUIZ CARLOS BETTIOL |
| ADV.(A/S) | : ROSA MARIA M. BROCHADO |
| RÉU(É)(S) | : CIA PAN-AMERICANA DE ADMINISTRACAO |
| ADV.(A/S) | : VICENTE LUIS DE OLIVEIRA RIBEIRO |
| RÉU(É)(S) | : SOCIEDADE DE MELHORAMENTOS IRMAOS BRUNINI LTDA |
| ADV.(A/S) | : MARIA CRISTINA PAIXAO CORTES |
| RÉU(É)(S) | : CIA DE TERRAS DE ARIPUANA S.A. |

EMENTA: ATO ADMINISTRATIVO. Terras públicas estaduais. Concessão de domínio para fins de colonização. Área 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

ACO 79 / NÃO INFORMADA

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..

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro CEZAR PELUSO, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria e nos termos do voto do Relator, em julgar improcedente a ação, contra os votos dos Senhores Ministros RICARDO LEWANDOWSKI, AYRES BRITTO e MARCO AURÉLIO. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros CELSO DE MELLO e GILMAR MENDES e, neste julgamento, o Senhor Ministro JOAQUIM BARBOSA. Falou pela ré Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A, o Dr. Ewerton Azevedo Mineiro.

Brasília, 15 de março de 2012.

Ministro CEZAR PELUSO
Presidente e Relator

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 79 NÃO INFORMADA

| | |
|-----------------------|---|
| RELATOR | : MIN. CEZAR PELUSO |
| AUTOR(A/S)(ES) | : UNIÃO |
| ADV.(A/S) | : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO |
| RÉU(É)(S) | : EMPRESA COLONIZADORA RIO FERRO LTDA |
| ADV.(A/S) | : CLAUDIO DE SOUZA AMARAL |
| RÉU(É)(S) | : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL |
| PROC.(A/S)(ES) | : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL |
| RÉU(É)(S) | : CIA COMERCIAL DE TERRAS DO SUL DO BRASIL |
| ADV.(A/S) | : JAIR DE OLIVEIRA |
| RÉU(É)(S) | : CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO CAMARGO CORRÊA S/A. |
| ADV.(A/S) | : LUIZ CARLOS BETTIOL |
| ADV.(A/S) | : ROSA MARIA M. BROCHADO |
| RÉU(É)(S) | : CIA PAN-AMERICANA DE ADMINISTRACAO |
| ADV.(A/S) | : VICENTE LUIS DE OLIVEIRA RIBEIRO |
| RÉU(É)(S) | : SOCIEDADE DE MELHORAMENTOS IRMAOS BRUNINI LTDA |
| ADV.(A/S) | : MARIA CRISTINA PAIXAO CORTES |
| RÉU(É)(S) | : CIA DE TERRAS DE ARIPUANA S.A. |

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - (Relator): 1.

A UNIÃO FEDERAL propôs ação cível originária, em 17 de junho de 1959, contra o ESTADO DO MATO GROSSO, EMPRESA COLONIZADORA RIO FERRO LTDA., SOCIEDADE DE AGRICULTURA COLONIZAÇÃO ARARAQUARA MATO GROSSO, CIA. COMERCIAL DE TERRAS DO SUL DO BRASIL, CIA. AGRÍCOLA E COLONIZADORA MADI S/A, CIA. COLONIZADORA MATO GROSSO PARANÁ LTDA., CIA. COLONIZADORA CUIABÁ LTDA., CASA BANCÁRIA FINANCIAL IMOBILIÁRIA S/A, IMOBILIÁRIA IPIRANGA DE BORALI & HELD, CIA. AGRO EXTRATIVA MARIOPOLIS LTDA., COLONIZADORA E IMOBILIÁRIA REAL S/A, COLONIZADORA CAMARARÉ LTDA., CIA. PAN AMERICANA DE

ACO 79 / NÃO INFORMADA

ADMINISTRAÇÃO, EMPRESA COLONIZADORA INDUSTRIAL AGRÍCOLA PASTORIL LTDA., CIA. DE TERRAS ARIPUANÃ S/A, INDUTRIAL COLONIZADORA CONTINENTAL S/A, COLONIZADORA SÃO PAULO, GOIÁS MATO GROSSO LTDA., SCRIVANTI SIQUEIRA & CIA., CONSÓRCIO INDUSTRIAL BANDEIRANTE DO INCENTIVO À BORRACHA S/A, SOCIEDADE MELHORAMENTOS IRMÃOS BRUNINI LTDA., CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO CAMARGO CORREA S/A, com fundamento no art. 156, § 2º, da Constituição da República de 1946, a fim de ser declarada a nulidade dos contratos por meios dos quais o primeiro réu, sem autorização do Senado Federal, outorgou às demais rés a concessão de terras públicas com áreas superiores a dez mil hectares.

Como prova dos fatos que constituem a sua causa de pedir, a União juntou os textos, *“publicados oficialmente, dos contratos de concessão celebrados pelo ESTADO DE MATO GROSSO com os demais réus”* (fls. 5). Assevera que da leitura dos referidos contratos *“se verifica que vários são os privilégios e outorgas de natureza patrimonial concedidos, em caráter exclusivo, aos seguintes concessionários, sobre terras devolutas de área superior a 10 mil hectares, conforme publicação no Diário Oficial do Estado”* (fls. 5). Em seguida, lista os concessionários que receberam as terras, bem como a respectiva área concedida a cada um.

Realizadas as citações pessoalmente, mediante carta de ordem, e, por edital, das empresas não localizadas, apresentaram contestação as seguintes rés: Empresa Colonizadora Rio Ferro Ltda. (fls. 24/27); Companhia Comercial de Terras Sul do Brasil (fls. 127/133); Companhia Pan Americana de Administração (fls. 138/141); Construções e Comércio Camargo Correa (fls. 197/208).

Determinadas diligências para completar o ciclo citatório inicial (despachos às fls. 352, 355, 366v, 375, 415 e 419), e expedido edital com o objetivo de cientificar as rés não localizadas pessoalmente (fls. 424/425, e publicado na imprensa (fls. 428/430), sobreveio contestação do curador especial (fls. 435/443).

O Estado do Mato Grosso, vinte anos depois da citação por

ACO 79 / NÃO INFORMADA

meio de carta de ordem (fls. 22), ratificou a contestação oferecida por Construções e Comércio Camargo Correa S/A (fls. 433), e passou, a partir daí, a intervir no processo.

As contestações, de modo geral, trazem alegações, em síntese, de que o Estado de Mato Grosso não vendeu, nem cedeu às demais rés as terras públicas indicadas, pois os contratos celebrados preveem que o ente estadual encarregou as empresas de colonizar as áreas concedidas, com a introdução de famílias de pecuaristas e agricultores, e execução das benfeitorias necessárias à vida humana e ao desenvolvimento do lugar, tais como estradas, escolas, hospitais, campos de aviação, olarias, serrarias, fomento da produção de café e borracha, etc. Os “contratos de colonização” (assim rotulados pelos réus) atenderam às diretrizes estabelecidas no Decreto-lei nº 7.967/45, e estipulavam que os colonos adquiririam – como vieram a adquirir – lotes de no máximo 1.000 hectares, a serem vendidos diretamente pelo Estado do Mato Grosso a preço não inferior ao fixado pela própria unidade federativa alienante. Em suma, as rés sustentam que não houve venda, como define o Código Civil, tampouco concessão.

Saneado o processo e facultada a especificação de provas (fls. 352), vieram requerimentos de produção de provas pericial, documental e testemunhal (fls. 361, 447, 453 e 459). Apesar desses requerimentos, a empresa Construção e Comércio Camargo Corrêa S.A. e a União Federal desistiram da prova pericial (fls. 467 e 475). Essas desistências foram homologadas pelos despachos de fls. 468 e 482.

Declarada encerrada a instrução e assinado às partes o prazo sucessivo de cinco dias para apresentarem razões finais (fls. 550v), a União Federal reportou-se à petição inicial (fls. 553), e a Empresa Colonizadora Rio Ferro Ltda., à sua contestação (fls. 555).

O Ministério Público Federal opinou pela procedência do pedido (fls. 563/568).

Submetido o processo ao Plenário da Corte, por decisão unânime (fls. 594), o julgamento foi convertido em diligência, com fundamento no art. 47, parágrafo único do Código de Processo Civil, para

ACO 79 / NÃO INFORMADA

que a União promovesse a citação por edital daqueles que, por intermédio das empresas colonizadoras, adquiriram individualmente lotes vendidos pelo Estado do Mato Grosso em consequência dos contratos impugnados nesta ação (fls. 571/593).

Citados os interessados por edital (fls. 607), foi-lhes nomeado curador especial (fls. 610v), que apresentou a contestação de fls. 613/617. Alegou, em síntese, que os substituídos adquiriram áreas com metragens inferiores ao limite constitucional (10.000 hectares), e o fizeram diretamente do Estado do Mato Grosso, concluindo que a eventual anulação das concessões não teria reflexo nas aquisições posteriores. Sustentou ainda que não se caracterizam como concessões os contratos impugnados pela União, porquanto celebrados com a finalidade de colonização prevista no Decreto-lei 7.967/45.

Seguiu-se manifestação do Estado do Mato Grosso (fls. 644/651), com o informe de que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA sucedeu a uma das empresas ré e, por essa razão, deveria ser integrado ao pólo passivo. Ponderou também que o INCRA possui minucioso levantamento a respeito da situação agrária sob litígio, apto, portanto, a prestar relevante contribuição para o desfecho do processo.

Determinada às fls. 1915 e realizada a citação do INCRA (fls. 1917), sobreveio pronunciamento em convergência com os interesses da União na causa (fls. 1921/1926).

É o sucinto relatório.

15/03/2012

PLENÁRIO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 79 NÃO INFORMADA

VOTO**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - (Relator):****1. Legalidade *versus* vício formal.**

A limitação de área, para efeito de alienação e concessão de terras públicas, sem prévia autorização do Legislativo, é regra que vigora desde a Constituição Federal de 1934, que, no art. 130, estabelecia, como objeto para cada um desses atos jurídico-administrativos, o limite de dez mil hectares. A Constituição de 1937, no art. 155, conservou tal limite, da mesma forma que a Constituição de 1946, no § 2º do art. 156, se fez clara em determinar: *“Sem prévia autorização do Senado Federal, não se fará qualquer alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares.”*

A limitação em si foi mantida nas Constituições ulteriores, mas a área de terra que, para ser alienada ou concedida, não dependia de prévia autorização do Senado, foi reduzida para até três mil hectares na Constituição de 1967 (art. 164, § único) e, depois, para dois mil e quinhentos hectares na vigente Constituição (art. 49, inc. XVII), sob a qual o controle político passou do Senado para o Congresso Nacional.

Disso decorre, sem grande esforço hermenêutico, que as alienações ou concessões de terras públicas, com áreas superiores aos limites constitucionais que impõem necessidade de autorização prévia do Senado e, hoje, do Congresso Nacional, são eivadas do vício de inconstitucionalidade, quando lhes não preceda a indispensável autorização.

O dispositivo constitucional em que se fundou a presente demanda (art. 156, § 2º, da Constituição da República de 1946), vedava toda alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares, sem prévia autorização do Senado Federal.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

A questão posta nos autos cinge-se, portanto, a saber se, em relação aos contratos celebrados entre o Estado do Mato Grosso e as empresas colonizadoras, ora rés, se tipificou, ou não, insulto à regra constitucional.

E é positiva a resposta.

As provas documentais bastam para firmar a convicção de que, no caso, se vulnerou o disposto no § 2º do art. 156 da Constituição de 1946, pois os documentos juntados nos apensos não deixam dúvida de que vinte empresas obtiveram, até 1º de dezembro de 1954, *concessões de terras da ordem de 200.000 hectares cada uma, sem prévia autorização do Senado Federal* (fls. 5 do apenso vol. I). E, nos documentos de fls. 192/193 (do apenso vol. III), o Estado do Mato Grosso declara que pessoas físicas igualmente *obtiveram lotes cujas áreas concedidas, somadas, ultrapassam 10.000 hectares* (fls. 192 do apenso vol. III), algumas das quais, aliás, confessadamente, sem a exigível autorização do Senado, por *lapso da concessão feita* (fls. 194 do apenso vol. III).

Da análise dos diários oficiais do Estado do Mato Grosso, também juntados nos apensos, fica evidente que esse Estado concedeu a alguns particulares, sem autorização do Senado, o domínio de terras com áreas superiores ao limite que impunha a Constituição então em vigor.

O resumo do que, ao propósito, consta dos apensos, é o seguinte: as empresas, ora rés, celebraram com o Estado do Mato Grosso contratos de colonização de áreas de 200.000 hectares, mediante os quais cada empresa ficava "*autorizada pelo Estado a promover a colonização, mediante povoamento das terras e venda de lotes a colonos*", e, em pelo menos um dos contratos, até a ceder "*os lotes aos seus colonos*" (fls. 211 do apenso vol. III).

Em contrapartida, as empresas deveriam prover infraestrutura básica nas terras, como, por exemplo, "*construir campos de pouso para aviões, [...] construir estradas de ligação das glebas a povoar-se com os eixos rodoviários existentes; [...] instalar serraria e olaria [...], prover a assistência escolar e médica da região*" (fls. 186/187 do apenso vol. III). Também havia a previsão de o Estado receber, das empresas colonizadoras, certa parcela do preço das terras devolutas, segundo tabela vigente à data da celebração do contrato de venda ou de promessa de compra e venda para

ACO 79 / NÃO INFORMADA

colonos, a título de compensação pela concessão dominial das terras devolutas do Estado.

É relevante advertir que todas essas obrigações assumidas pelas colonizadoras, a título de contrapartida, em nada se confundem com a contraprestação específica e própria do negócio jurídico de compra e venda, cujos elementos típicos não estão presentes em nenhum dos aludidos contratos de concessão, senão que apenas lhes dão, como de regra, **caráter oneroso**.

Não prospera, destarte, a afirmação das rés de que não teria ocorrido alienação nem concessão (fls. 27). Deveras, não houve, a título formal de qualquer das suas modalidades mais difundidas e usadas no comércio jurídico (*venda, permuta e doação*), como categorias ou institutos jurídicos peculiares, **alienação** das áreas objeto dos contratos de que se cuida, ponto sobre o qual existe consenso entre os litigantes (fls. 438, *in fine*).

Mas não menos certo é que, sob a denominação de *contratos de colonização*, o Estado do Mato Grosso avençou com as empresas ora rés **contratos administrativos de concessão de domínio**, os quais, de sua natureza translativa, reclamavam observância do preceito constitucional que interditava estipulação dessa modalidade negocial, sem a devida autorização do Senado.

Diversamente das outras espécies da mesma classe das chamadas concessões administrativas, como a **concessão de uso** e a **concessão de direito real de uso**, nenhuma das quais é concebida nem apta para transferência de domínio, a “*concessão de domínio é forma de alienação de terras públicas que teve sua origem nas concessões de sesmarias da Coroa e foi largamente usada nas concessões de datas das Municipalidades da Colônia e do Império. Atualmente só é utilizada nas concessões de terras devolutas da União, dos Estados e dos Municípios, consoante prevê a Constituição da República (art. 188, § 1º). Tais concessões não passam de vendas ou doações dessas terras públicas, sempre precedidas de lei autorizadora e avaliação das glebas a serem concedidas a título oneroso ou gratuito, além da aprovação do Congresso Nacional quando excedentes de dois mil e quinhentos hectares.*”¹

1 **MEIRELLES, Hely Lopes.** *Direito administrativo brasileiro*. 27ª ed. at.. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 507-508. Grifos também nossos.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

Da simples leitura das cláusulas dos contratos ficam muito claras duas coisas: (a) as terras objeto das concessões caracterizavam-se como devolutas, pois todos os *contratos de colonização* foram precedidos de decretos estaduais de reserva de terras devolutas, os quais lhes serviram de fundamento; e (b) as companhias colonizadoras obrigavam-se, como contraprestação, a realizar, nas respectivas áreas concedidas, diversos serviços de utilidade pública que ao Estado de Mato Grosso, sozinho, não era possível empreender.

Conquanto louvável a iniciativa de povoar suas terras, o erro desse Estado foi ter **concedido** a particulares, sem prévia autorização do Senado, **o domínio** de áreas superiores a dez mil hectares, limite então fixado para a concessão válida de terras públicas, *ex vi* do art. 156, § 2º, da Constituição de 1946.

De fato, não há, nos autos, alegação nem prova da autorização do Senado para tais concessões, donde ter-se configurado manifesta e incontroversa violação ao mandamento contido no art. 156, § 2º, da Carta de 1946. A respeito, aliás, **PONTES DE MIRANDA**, ao comentar essa cláusula constitucional, nota com fineza:

“Às vezes, as nossas leis empregam ‘concessão’ como ‘autorização’, aplicando a expressão ainda a respeito de bens particulares. Pergunta-se: a **alienação**, por particulares, de terras de tal extensão constitui concessão, no sentido do art. 130, e precisam da prévia autorização? Se fosse interpretado o art. 130 como permissão disso, teríamos que a concessão se faria de menos de dez mil hectares e um dos concessionários ou terceiro **obteria** duas ou mais extensões, fraudando a lei. O que se há de entender (e a lei ordinária deve deixar claro) é que não se permitem **nas mesmas mãos**, seja de pessoa física, seja de pessoas jurídicas, mais de dez mil hectares, **sem a autorização do Senado Federal**”.²

2 *Comentários à constituição de 1946*. 3ª ed. rev.. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960. pp. 533-534.
Grifos nossos.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

E acrescenta, com referência à Constituição de 1937:

“Em consequência, quem tem, por exemplo, nove mil hectares, para **adquirir** mil hectares precisa de autorização do Senado Federal. Dissemos que a lei ordinária deve deixar isso claro, mas o art. 155 é self-executing, e tão essencial a ele é a interpretação aqui adotada, que deste 16 de julho de 1934, isto é, desde a anterior Constituição, e antes mesmo de qualquer lei ordinária, **as aquisições** a particulares, como as aquisições à União, aos Estados-membros e aos Municípios, **precisam da autorização do Senado Federal**, que tem inteira discricção na apreciação e na decisão da espécie. Outrossim, se a lei ordinária submeter à autorização do Senado Federal, não cada caso, mas espécies, ou hipóteses gerais, **será inconstitucional**; porque o art. 155 exige a autorização in casu. Não se podia sustentar o contrário”.³

Dando o mesmo sentido ao disposto no art. 156 da Constituição de 1946, **THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI** explicita os intuitivos propósitos dessa restrição tradicional:

“O § 2º contém outra norma que interessa não sòmente à União, mas também aos Estados e Municípios estabelecendo o contròle de concessões ou alienações de qualquer terra pública, seja qual fôr o titular do seu domínio. Ao Senado cabe exercer essa vigilância contra a constituição de latifúndios à sombra da generosidade e da influência pessoal. Fixou-se o máximo da área concedível a dez mil hectares. Medida convencional, mas que permite uma disciplina legal da matéria, pode satisfazer à proteção do nosso patrimônio territorial e evitar crises provocadas pela especulação, em tôrno da aquisição e concessões de terras públicas.”⁴

E assim é, pois a prévia autorização do Senado para alienação ou

3 *Op. cit.* p. 534. Grifos nossos.

4 *A constituição federal comentada*. 3ª ed. rev.. Rio de Janeiro: J. Konfino, 1956-1959, p. 14.
Grifos nossos

ACO 79 / NÃO INFORMADA

concessão de terras públicas com área concedida superior a dez mil hectares propõe-se, consoante também o sublinhava **EDUARDO ESPÍNOLA** perante a magnitude do trato territorial público suscetível de transferência a particulares, como perceptível *“medida destinada à salvaguarda do domínio das terras públicas, sejam da União, dos Estados ou dos Municípios.”*⁵

Por fim, igualmente não altera a exigência, o fato de serem devolutas as terras concedidas, porquanto *“[a]s terras públicas a que se alude na Constituição hão de compreender, neste parágrafo, também as devolutas que embora não expressamente incluídas no preceito deve-se entender por implicitamente nele contidas. Não fez aqui a Constituição a distinção a que procedeu no caput do artigo. Nem por isso, no entanto, podemos admitir que estejam dele excluídas. O objetivo do preceito é evitar as transações possessórias ou dominiais de grandes áreas em favor de uma única pessoa, pouco importando, pois, a natureza do regime jurídico a que estejam submetidas as terras.”*⁶

De fato, o § 2º do art. 156 da Constituição de 1946 igualmente não excluía da necessidade de prévia autorização do Senado Federal a concessão de terras devolutas com área superior a dez mil hectares e, como o sabe toda a gente, se a lei, e aí se compreende a Constituição, não distingue, não pode fazê-lo o intérprete, sobretudo quando se não divisam nem descobrem *rationes iuris* capazes de fundar uma distinção que seria visivelmente contrária ao alcance político da norma tuitiva do interesse público.

2. Ponderação de valores: legalidade *versus* segurança jurídica e confiança legítima

A questão posta seria, pois, muito simples, para efeito de solução apenas no campo estrito da legalidade, não fossem os seguintes aspectos

5 *Constituição dos estados unidos do brasil: 18 de setembro de 1946. 2º vol. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952, p. 589*

6 **BASTOS, Celso Ribeiro, e MARTINS, Ives Gandra.** *Comentários à constituição do brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Vol. 7, São Paulo: Saraiva, 1988, p. 322*

ACO 79 / NÃO INFORMADA

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 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 sobretudo 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

ACO 79 / NÃO INFORMADA

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,

ACO 79 / NÃO INFORMADA

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.”⁷

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 tranquilização das relações que não comprometem

7 COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). In: Revista Eletrônica de Direito do Estado, nº 2, abril/maio/junho de 2005, Salvador- Bahia.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

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 convalidamento dos atos inválidos.”⁸

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.”⁹*

E, no que respeita à jurisprudência específica, não são poucos os precedentes em que esta Corte vem, de há muito,¹⁰ 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

8 **BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio.** *Curso de direito administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 297-298. Grifos nossos.

9 *Revogação e anulamento do ato administrativo*. RJ: Forense, 1968, p. 72. Grifos nossos. Tais opiniões doutrinárias, aqui invocadas apenas como apoio à tese, já foram, com muitas outras e, aliás, de modo mais largo e exaustivo, citadas no voto vencido que proferi no **MS nº 25.116-DF** (Rel. Min. **CARLOS BRITTO**, DJ 10/02/2011), a que se alude no parágrafo subsequente sobre a jurisprudência deste STF.

10 O primeiro e mais relevante por notar data de 1977: **RE nº 85.179**, Rel. Min. **BILAC PÍNTO**, j. 04.11.1977. In: RTJ 83/921.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

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-DE, 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-DE, 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-DE, Pleno, DJ de 20/11/2008; MS 26.628-DE, 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.

Alguns juristas distinguem, na matéria, entre *convalidação* e *estabilização* dos atos administrativos, por entenderem que só podem convalidados os atos que admitam repetição sem os vícios invalidantes. Os atos inválidos, insuscetíveis de regeneração jurídica, ou seja, incapazes de ser remediados mediante nova prática, seriam, para efeito de regularização, tão-só estabilizados ou consolidados como tais, por força dos princípios.

O fato é que, adote-se esta ou aquela nomenclatura para designar a estratégia jurídica, o que tem decidido esta Corte é que, por vezes, o princípio da *possibilidade* ou *necessidade* de anulamento é substituído pelo da *impossibilidade*, em homenagem à segurança jurídica, à boa-fé e à confiança legítima.

Estou convencido de que essa é a resposta jurídica que convém à espécie. Não vejo como nem por onde pronunciar, meio século depois, a nulidade das concessões de domínio feitas pelo Estado de Mato Grosso a pessoas jurídicas (as empresas de colonização) e físicas (colonos), sem grave ofensa aos princípios constitucionais e não menor transtorno a importantes relações de vida, constituídas e estabilizadas sob aparência de plena regularidade.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

Cidades formaram-se nas áreas concedidas, com fixação e reprodução de milhares de famílias; o comércio e a lavoura expandiram-se em larga escala; ergueram-se incontáveis e custosas acessões e benfeitorias, privadas e públicas, como residências, estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, estradas, aeroportos, escolas, hospitais, etc.; o Estado já deu origem a outro, em 1979, seccionando, entre duas províncias, tão extensa área; sucederam-se, sob convicção de validade, múltiplas transmissões de domínio; enfim, a vida humana, **a que serve o Direito**, estabeleceu e fincou, ali, raízes e condições definitivas de fluência e realização histórica proveitosas para o desenvolvimento de cada um e de toda a sociedade, que não podem ser agora surpreendidos e inquietados.

A respeito, pontuou o grande **LOPEZ DE OÑATE**, para quem a **certeza** constitui *“la specifica eticità del diritto”*:

“L’azione humana ha bisogno per realizzarsi di partire fin dall’inizio da una fede nella vita sociale, fede che può sussistere solo se la società contraccambia la sua fede nell’azione stessa, e le ricambia il dono che essa fa alla società, conferendole la **garanzia che è data dalla certeza**... In questo il diritto mostra la sua natura schiettamente umana, indissolubilmente legata al mondo degli uomini e solo ad esso: gli uomini hanno bisogno, per la loro azione presente, di potere contare sulla loro azione futura, sulla portata della propria azione futura, e dunque anche sull’azione degli altri uomini”¹¹

Mas há outras razões que me avigoram o convencimento.

É inegável que tais concessões cumpriram seus altos propósitos político-sociais, sem que se possa excogitar-lhes desvio de finalidade, porque a colonização foi implantada no âmbito do programa governamental de Vargas, a denominada *“Marcha para o Oeste”*. O Brasil central era, a esse tempo, composto de grandes vazios por ocupar, desbravar e desenvolver, e União e Estados não tinham condições

11*La certeza del diritto*. Milano: Giuffrè, 1968. p. 49. Grifos nossos.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

materiais de, sozinhos, realizar essa inadiável tarefa. Os colonos, destinatários últimos dos lotes, confiaram no Poder Público, duplamente: no Governo Federal, que empreendia a política de ocupação territorial sob o modelo das concessões de domínio, intermediadas e, em boa parte, financiadas pelas empresas colonizadoras; e, no Estado do Mato Grosso, que era o concedente. E, mais, nas décadas de 60 e 70, outras tantas ações governamentais, sob o mesmo espírito e propósito, foram aviadas no centro-oeste e no norte do Brasil, na região da Amazônia Legal. Nada fazia supor, objetivamente, que não valessem os títulos de propriedade concedidos.

Dirão alguns que tal colonização não ocorreu sem efeitos indesejáveis, como, *v. g.*, especulação imobiliária por parte de empresas colonizadoras. É fato, mas não foi assim apenas nesse Estado. Ainda que o tamanho autorizado dos lotes tivesse sido observado, ou, em sendo maior do que a previsão constitucional, às concessões tivesse antecedido a indispensável autorização do Senado, ninguém pode garantir, com segurança, que não teria ocorrido o que todos sabemos ser comum nesse contexto. Refiro-me ao abandono de lotes por alguns colonos, à falta de preparo para a exploração, ou até de adaptação pessoal, já que muitos vinham do sul do país. A venda, destarte, de porções de terra a quem pudesse pagar aparecia-lhes, nas circunstâncias, boa alternativa. E, por óbvio, as empresas colonizadoras eram pretendentes naturais privilegiados para as readquirir.

Também não excludo que área tão grande, no centro do país, possa ter sido ocupada, em algum momento, à margem e à revelia de direitos de indígenas. Pendem, na Corte, pelo menos três ações civis originárias que dizem com o tema. E a existência de latifúndios improdutivos é outra possibilidade. Para ambas as hipóteses, todavia, nem sequer aventadas neste processo, cujo pedido, fundado noutra *causa petendi*, se restringe à pronúncia de nulidade de todos os contratos, a União dispõe de instrumentos idôneos à recuperação da disciplina que, a respeito, a legislação eventualmente reclame, no foro e via adequados, sem que a decisão desta causa prejudique a daqueloutras.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

3. Diante do exposto, com fundamento no art. 269, I, do Código de Processo Civil, **julgo improcedente a ação**, declarando a subsistência e a validade dos contratos de concessão firmados pelo Estado do Mato Grosso e objeto desta causa. Diante da singularidade da decisão, cada parte arcará, por equidade, com os honorários dos respectivos patronos. Custas *ex lege*.

15/03/2012

PLENÁRIO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 79 NÃO INFORMADA

VOTO**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - (Relator):****1. Legalidade *versus* vício formal.**

A limitação de área, para efeito de alienação e concessão de terras públicas, sem prévia autorização do Legislativo, é regra que vigora desde a Constituição Federal de 1934, que, no art. 130, estabelecia, como objeto para cada um desses atos jurídico-administrativos, o limite de dez mil hectares. A Constituição de 1937, no art. 155, conservou tal limite, da mesma forma que a Constituição de 1946, no § 2º do art. 156, se fez clara em determinar: *“Sem prévia autorização do Senado Federal, não se fará qualquer alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares.”*

A limitação em si foi mantida nas Constituições ulteriores, mas a área de terra que, para ser alienada ou concedida, não dependia de prévia autorização do Senado, foi reduzida para até três mil hectares na Constituição de 1967 (art. 164, § único) e, depois, para dois mil e quinhentos hectares na vigente Constituição (art. 49, inc. XVII), sob a qual o controle político passou do Senado para o Congresso Nacional.

Disso decorre, sem grande esforço hermenêutico, que as alienações ou concessões de terras públicas, com áreas superiores aos limites constitucionais que impõem necessidade de autorização prévia do Senado e, hoje, do Congresso Nacional, são eivadas do vício de inconstitucionalidade, quando lhes não preceda a indispensável autorização.

O dispositivo constitucional em que se fundou a presente demanda (art. 156, § 2º, da Constituição da República de 1946), vedava toda alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares, sem prévia autorização do Senado Federal.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

A questão posta nos autos cinge-se, portanto, a saber se, em relação aos contratos celebrados entre o Estado do Mato Grosso e as empresas colonizadoras, ora rés, se tipificou, ou não, insulto à regra constitucional.

E é positiva a resposta.

As provas documentais bastam para firmar a convicção de que, no caso, se vulnerou o disposto no § 2º do art. 156 da Constituição de 1946, pois os documentos juntados nos apensos não deixam dúvida de que vinte empresas obtiveram, até 1º de dezembro de 1954, *concessões de terras da ordem de 200.000 hectares cada uma, sem prévia autorização do Senado Federal* (fls. 5 do apenso vol. I). E, nos documentos de fls. 192/193 (do apenso vol. III), o Estado do Mato Grosso declara que pessoas físicas igualmente *obtiveram lotes cujas áreas concedidas, somadas, ultrapassam 10.000 hectares* (fls. 192 do apenso vol. III), algumas das quais, aliás, confessadamente, sem a exigível autorização do Senado, por *lapso da concessão feita* (fls. 194 do apenso vol. III).

Da análise dos diários oficiais do Estado do Mato Grosso, também juntados nos apensos, fica evidente que esse Estado concedeu a alguns particulares, sem autorização do Senado, o domínio de terras com áreas superiores ao limite que impunha a Constituição então em vigor.

O resumo do que, ao propósito, consta dos apensos, é o seguinte: as empresas, ora rés, celebraram com o Estado do Mato Grosso contratos de colonização de áreas de 200.000 hectares, mediante os quais cada empresa ficava "*autorizada pelo Estado a promover a colonização, mediante povoamento das terras e venda de lotes a colonos*", e, em pelo menos um dos contratos, até a ceder "*os lotes aos seus colonos*" (fls. 211 do apenso vol. III).

Em contrapartida, as empresas deveriam prover infraestrutura básica nas terras, como, por exemplo, "*construir campos de pouso para aviões, [...] construir estradas de ligação das glebas a povoar-se com os eixos rodoviários existentes; [...] instalar serraria e olaria [...], prover a assistência escolar e médica da região*" (fls. 186/187 do apenso vol. III). Também havia a previsão de o Estado receber, das empresas colonizadoras, certa parcela do preço das terras devolutas, segundo tabela vigente à data da celebração do contrato de venda ou de promessa de compra e venda para

ACO 79 / NÃO INFORMADA

colonos, a título de compensação pela concessão dominial das terras devolutas do Estado.

É relevante advertir que todas essas obrigações assumidas pelas colonizadoras, a título de contrapartida, em nada se confundem com a contraprestação específica e própria do negócio jurídico de compra e venda, cujos elementos típicos não estão presentes em nenhum dos aludidos contratos de concessão, senão que apenas lhes dão, como de regra, **caráter oneroso**.

Não prospera, destarte, a afirmação das rés de que não teria ocorrido alienação nem concessão (fls. 27). Deveras, não houve, a título formal de qualquer das suas modalidades mais difundidas e usadas no comércio jurídico (*venda, permuta e doação*), como categorias ou institutos jurídicos peculiares, **alienação** das áreas objeto dos contratos de que se cuida, ponto sobre o qual existe consenso entre os litigantes (fls. 438, *in fine*).

Mas não menos certo é que, sob a denominação de *contratos de colonização*, o Estado do Mato Grosso avençou com as empresas ora rés **contratos administrativos de concessão de domínio**, os quais, de sua natureza translativa, reclamavam observância do preceito constitucional que interditava estipulação dessa modalidade negocial, sem a devida autorização do Senado.

Diversamente das outras espécies da mesma classe das chamadas concessões administrativas, como a **concessão de uso** e a **concessão de direito real de uso**, nenhuma das quais é concebida nem apta para transferência de domínio, a “*concessão de domínio é forma de alienação de terras públicas que teve sua origem nas concessões de sesmarias da Coroa e foi largamente usada nas concessões de datas das Municipalidades da Colônia e do Império. Atualmente só é utilizada nas concessões de terras devolutas da União, dos Estados e dos Municípios, consoante prevê a Constituição da República (art. 188, § 1º). Tais concessões não passam de vendas ou doações dessas terras públicas, sempre precedidas de lei autorizadora e avaliação das glebas a serem concedidas a título oneroso ou gratuito, além da aprovação do Congresso Nacional quando excedentes de dois mil e quinhentos hectares.*”¹

1 **MEIRELLES, Hely Lopes.** *Direito administrativo brasileiro*. 27ª ed. at.. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 507-508. Grifos também nossos.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

Da simples leitura das cláusulas dos contratos ficam muito claras duas coisas: (a) as terras objeto das concessões caracterizavam-se como devolutas, pois todos os *contratos de colonização* foram precedidos de decretos estaduais de reserva de terras devolutas, os quais lhes serviram de fundamento; e (b) as companhias colonizadoras obrigavam-se, como contraprestação, a realizar, nas respectivas áreas concedidas, diversos serviços de utilidade pública que ao Estado de Mato Grosso, sozinho, não era possível empreender.

Conquanto louvável a iniciativa de povoar suas terras, o erro desse Estado foi ter **concedido** a particulares, sem prévia autorização do Senado, **o domínio** de áreas superiores a dez mil hectares, limite então fixado para a concessão válida de terras públicas, *ex vi* do art. 156, § 2º, da Constituição de 1946.

De fato, não há, nos autos, alegação nem prova da autorização do Senado para tais concessões, donde ter-se configurado manifesta e incontroversa violação ao mandamento contido no art. 156, § 2º, da Carta de 1946. A respeito, aliás, **PONTES DE MIRANDA**, ao comentar essa cláusula constitucional, nota com fineza:

“Às vezes, as nossas leis empregam ‘concessão’ como ‘autorização’, aplicando a expressão ainda a respeito de bens particulares. Pergunta-se: a **alienação**, por particulares, de terras de tal extensão constitui concessão, no sentido do art. 130, e precisam da prévia autorização? Se fosse interpretado o art. 130 como permissão disso, teríamos que a concessão se faria de menos de dez mil hectares e um dos concessionários ou terceiro **obteria** duas ou mais extensões, fraudando a lei. O que se há de entender (e a lei ordinária deve deixar claro) é que não se permitem **nas mesmas mãos**, seja de pessoa física, seja de pessoas jurídicas, mais de dez mil hectares, **sem a autorização do Senado Federal**”.²

2 *Comentários à constituição de 1946*. 3ª ed. rev.. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960. pp. 533-534.
Grifos nossos.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

E acrescenta, com referência à Constituição de 1937:

“Em consequência, quem tem, por exemplo, nove mil hectares, para **adquirir** mil hectares precisa de autorização do Senado Federal. Dissemos que a lei ordinária deve deixar isso claro, mas o art. 155 é self-executing, e tão essencial a ele é a interpretação aqui adotada, que deste 16 de julho de 1934, isto é, desde a anterior Constituição, e antes mesmo de qualquer lei ordinária, **as aquisições** a particulares, como as aquisições à União, aos Estados-membros e aos Municípios, **precisam da autorização do Senado Federal**, que tem inteira discricção na apreciação e na decisão da espécie. Outrossim, se a lei ordinária submeter à autorização do Senado Federal, não cada caso, mas espécies, ou hipóteses gerais, **será inconstitucional**; porque o art. 155 exige a autorização in casu. Não se podia sustentar o contrário”.³

Dando o mesmo sentido ao disposto no art. 156 da Constituição de 1946, **THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI** explicita os intuitivos propósitos dessa restrição tradicional:

“O § 2º contém outra norma que interessa não sòmente à União, mas também aos Estados e Municípios estabelecendo o contròle de concessões ou alienações de qualquer terra pública, seja qual fôr o titular do seu domínio. Ao Senado cabe exercer essa vigilância contra a constituição de latifúndios à sombra da generosidade e da influência pessoal. Fixou-se o máximo da área concedível a dez mil hectares. Medida convencional, mas que permite uma disciplina legal da matéria, pode satisfazer à proteção do nosso patrimônio territorial e evitar crises provocadas pela especulação, em tôrno da aquisição e concessões de terras públicas.”⁴

E assim é, pois a prévia autorização do Senado para alienação ou

3 *Op. cit.* p. 534. Grifos nossos.

4 *A constituição federal comentada*. 3ª ed. rev.. Rio de Janeiro: J. Konfino, 1956-1959, p. 14.
Grifos nossos

ACO 79 / NÃO INFORMADA

concessão de terras públicas com área concedida superior a dez mil hectares propõe-se, consoante também o sublinhava **EDUARDO ESPÍNOLA** perante a magnitude do trato territorial público suscetível de transferência a particulares, como perceptível *“medida destinada à salvaguarda do domínio das terras públicas, sejam da União, dos Estados ou dos Municípios.”*⁵

Por fim, igualmente não altera a exigência, o fato de serem devolutas as terras concedidas, porquanto *“[a]s terras públicas a que se alude na Constituição hão de compreender, neste parágrafo, também as devolutas que embora não expressamente incluídas no preceito deve-se entender por implicitamente nele contidas. Não fez aqui a Constituição a distinção a que procedeu no caput do artigo. Nem por isso, no entanto, podemos admitir que estejam dele excluídas. O objetivo do preceito é evitar as transações possessórias ou dominiais de grandes áreas em favor de uma única pessoa, pouco importando, pois, a natureza do regime jurídico a que estejam submetidas as terras.”*⁶

De fato, o § 2º do art. 156 da Constituição de 1946 igualmente não excluía da necessidade de prévia autorização do Senado Federal a concessão de terras devolutas com área superior a dez mil hectares e, como o sabe toda a gente, se a lei, e aí se compreende a Constituição, não distingue, não pode fazê-lo o intérprete, sobretudo quando se não divisam nem descobrem *rationes iuris* capazes de fundar uma distinção que seria visivelmente contrária ao alcance político da norma tuitiva do interesse público.

2. Ponderação de valores: legalidade *versus* segurança jurídica e confiança legítima

A questão posta seria, pois, muito simples, para efeito de solução apenas no campo estrito da legalidade, não fossem os seguintes aspectos

5 *Constituição dos estados unidos do brasil: 18 de setembro de 1946. 2º vol. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952, p. 589*

6 **BASTOS, Celso Ribeiro, e MARTINS, Ives Gandra.** *Comentários à constituição do brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Vol. 7, São Paulo: Saraiva, 1988, p. 322*

ACO 79 / NÃO INFORMADA

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 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 sobretudo 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

ACO 79 / NÃO INFORMADA

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,

ACO 79 / NÃO INFORMADA

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.”⁷

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 tranquilização das relações que não comprometem

7 COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). In: Revista Eletrônica de Direito do Estado, nº 2, abril/maio/junho de 2005, Salvador- Bahia.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

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 convalidamento dos atos inválidos.”⁸

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.”⁹*

E, no que respeita à jurisprudência específica, não são poucos os precedentes em que esta Corte vem, de há muito,¹⁰ 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

8 **BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio.** *Curso de direito administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 297-298. Grifos nossos.

9 *Revogação e anulamento do ato administrativo*. RJ: Forense, 1968, p. 72. Grifos nossos. Tais opiniões doutrinárias, aqui invocadas apenas como apoio à tese, já foram, com muitas outras e, aliás, de modo mais largo e exaustivo, citadas no voto vencido que proferi no **MS nº 25.116-DF** (Rel. Min. **CARLOS BRITTO**, DJ 10/02/2011), a que se alude no parágrafo subsequente sobre a jurisprudência deste STF.

10 O primeiro e mais relevante por notar data de 1977: **RE nº 85.179**, Rel. Min. **BILAC PÍNTO**, j. 04.11.1977. In: RTJ 83/921.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

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-DE, 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-DE, 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-DE, Pleno, DJ de 20/11/2008; MS 26.628-DE, 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.

Alguns juristas distinguem, na matéria, entre *convalidação* e *estabilização* dos atos administrativos, por entenderem que só podem convalidados os atos que admitam repetição sem os vícios invalidantes. Os atos inválidos, insuscetíveis de regeneração jurídica, ou seja, incapazes de ser remediados mediante nova prática, seriam, para efeito de regularização, tão-só estabilizados ou consolidados como tais, por força dos princípios.

O fato é que, adote-se esta ou aquela nomenclatura para designar a estratégia jurídica, o que tem decidido esta Corte é que, por vezes, o princípio da *possibilidade* ou *necessidade* de anulamento é substituído pelo da *impossibilidade*, em homenagem à segurança jurídica, à boa-fé e à confiança legítima.

Estou convencido de que essa é a resposta jurídica que convém à espécie. Não vejo como nem por onde pronunciar, meio século depois, a nulidade das concessões de domínio feitas pelo Estado de Mato Grosso a pessoas jurídicas (as empresas de colonização) e físicas (colonos), sem grave ofensa aos princípios constitucionais e não menor transtorno a importantes relações de vida, constituídas e estabilizadas sob aparência de plena regularidade.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

Cidades formaram-se nas áreas concedidas, com fixação e reprodução de milhares de famílias; o comércio e a lavoura expandiram-se em larga escala; ergueram-se incontáveis e custosas acessões e benfeitorias, privadas e públicas, como residências, estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, estradas, aeroportos, escolas, hospitais, etc.; o Estado já deu origem a outro, em 1979, seccionando, entre duas províncias, tão extensa área; sucederam-se, sob convicção de validade, múltiplas transmissões de domínio; enfim, a vida humana, **a que serve o Direito**, estabeleceu e fincou, ali, raízes e condições definitivas de fluência e realização histórica proveitosas para o desenvolvimento de cada um e de toda a sociedade, que não podem ser agora surpreendidos e inquietados.

A respeito, pontuou o grande **LOPEZ DE OÑATE**, para quem a **certeza** constitui *“la specifica eticità del diritto”*:

“L’azione humana ha bisogno per realizzarsi di partire fin dall’inizio da una fede nella vita sociale, fede che può sussistere solo se la società contraccambia la sua fede nell’azione stessa, e le ricambia il dono che essa fa alla società, conferendole la **garanzia che è data dalla certeza**... In questo il diritto mostra la sua natura schiettamente umana, indissolubilmente legata al mondo degli uomini e solo ad esso: gli uomini hanno bisogno, per la loro azione presente, di potere contare sulla loro azione futura, sulla portata della propria azione futura, e dunque anche sull’azione degli altri uomini”¹¹

Mas há outras razões que me avigoram o convencimento.

É inegável que tais concessões cumpriram seus altos propósitos político-sociais, sem que se possa excogitar-lhes desvio de finalidade, porque a colonização foi implantada no âmbito do programa governamental de Vargas, a denominada *“Marcha para o Oeste”*. O Brasil central era, a esse tempo, composto de grandes vazios por ocupar, desbravar e desenvolver, e União e Estados não tinham condições

11*La certeza del diritto*. Milano: Giuffrè, 1968. p. 49. Grifos nossos.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

materiais de, sozinhos, realizar essa inadiável tarefa. Os colonos, destinatários últimos dos lotes, confiaram no Poder Público, duplamente: no Governo Federal, que empreendia a política de ocupação territorial sob o modelo das concessões de domínio, intermediadas e, em boa parte, financiadas pelas empresas colonizadoras; e, no Estado do Mato Grosso, que era o concedente. E, mais, nas décadas de 60 e 70, outras tantas ações governamentais, sob o mesmo espírito e propósito, foram aviadas no centro-oeste e no norte do Brasil, na região da Amazônia Legal. Nada fazia supor, objetivamente, que não valessem os títulos de propriedade concedidos.

Dirão alguns que tal colonização não ocorreu sem efeitos indesejáveis, como, *v. g.*, especulação imobiliária por parte de empresas colonizadoras. É fato, mas não foi assim apenas nesse Estado. Ainda que o tamanho autorizado dos lotes tivesse sido observado, ou, em sendo maior do que a previsão constitucional, às concessões tivesse antecedido a indispensável autorização do Senado, ninguém pode garantir, com segurança, que não teria ocorrido o que todos sabemos ser comum nesse contexto. Refiro-me ao abandono de lotes por alguns colonos, à falta de preparo para a exploração, ou até de adaptação pessoal, já que muitos vinham do sul do país. A venda, destarte, de porções de terra a quem pudesse pagar aparecia-lhes, nas circunstâncias, boa alternativa. E, por óbvio, as empresas colonizadoras eram pretendentes naturais privilegiados para as readquirir.

Também não excludo que área tão grande, no centro do país, possa ter sido ocupada, em algum momento, à margem e à revelia de direitos de indígenas. Pendem, na Corte, pelo menos três ações civis originárias que dizem com o tema. E a existência de latifúndios improdutivos é outra possibilidade. Para ambas as hipóteses, todavia, nem sequer aventadas neste processo, cujo pedido, fundado noutra *causa petendi*, se restringe à pronúncia de nulidade de todos os contratos, a União dispõe de instrumentos idôneos à recuperação da disciplina que, a respeito, a legislação eventualmente reclame, no foro e via adequados, sem que a decisão desta causa prejudique a daqueloutras.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

3. Diante do exposto, com fundamento no art. 269, I, do Código de Processo Civil, **julgo improcedente a ação**, declarando a subsistência e a validade dos contratos de concessão firmados pelo Estado do Mato Grosso e objeto desta causa. Diante da singularidade da decisão, cada parte arcará, por equidade, com os honorários dos respectivos patronos. Custas *ex lege*.

15/03/2012**PLENÁRIO****AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 79 NÃO INFORMADA****ESCLARECIMENTO**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, tenho uma questão a colocar a Vossa Excelência, louvo o voto muito denso, profundo e vertical; um voto que respeita o aspecto pragmático da questão. Pelo que eu entendi, pelo pronunciamento de Vossa Excelência, Vossa Excelência entende que o ato originalmente atacado, que é o ato de concessão que foi praticado há mais de cinquenta anos atrás, o foi contrariamente à Constituição. Depois, houve uma série de sucessões de atos, quer dizer, essas terras originalmente concedidas foram subdivididas em lotes que foram, por sua vez, transferidos a colonos. Portanto, temos até algumas gerações de sucessores. A dúvida que me surge neste momento é: qual seria a natureza do título que detém esses sucessores? Eles teriam o domínio ou meramente a posse?

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - O domínio. Foram concessões de domínio. Não há dúvida nenhuma. É modalidade de alienação.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Porque Vossa Excelência, embora considere nulo o ato originário ...

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - O caso não é de venda e compra, de permuta, nem doação, mas outra categoria de alienação, isto é, de transferência de domínio. É contrato típico de Direito Administrativo, embora pouco usado. Mas por ele concede-se o domínio, as entidades públicas concedem o domínio, por isso as propriedades estão todas registradas: houve transcrições, hoje já há matrículas, etc. Há uma sucessão, uma cadeia dominial longa, porque obedece realmente a títulos de domínio.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Pois é. Essa era a minha dúvida. Quer dizer, não obstante o vício absoluto do ato originário, Vossa Excelência, tendo em conta o princípio da segurança

ACO 79 / NÃO INFORMADA

jurídica, da boa-fé, da confiança - antigamente a doutrina do Direito Administrativo chamava de fato consumado -, está entendendo que esta cadeia dominial que se sucedeu no tempo é hígida; portanto, os atuais detentores desses imóveis são, na verdade, proprietários, e não meros posseiros.

15/03/2012

PLENÁRIO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 79 NÃO INFORMADA

DEBATE

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - CANCELADO

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Mas a nossa solução não vai interferir em nada na solução das outras causas.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - CANCELADO.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Mas é um conflito...

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - CANCELADO.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Eu estou apenas declarando a validade dos contratos de concessão como tais, perante a norma constitucional invocada, não perante outros vícios, como por exemplo, que alguns tenham recaído sobre terra indígena. Isso pode ser objeto da sua ação. É na sua ação que se verá se, além da ofensa à Constituição Federal, também houve ofensa a direito de indígenas. Por isso ressalvei que a solução desta causa não vai interferir na resposta jurídica que seja dada a essas outras ações.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, dentro dessa preocupação da eminente Ministra Rosa Weber - e essa é a razão pela qual eu formulei a questão a Vossa Excelência -, talvez fosse conveniente, penso eu, que nós simplesmente referendássemos o voto de Vossa Excelência, tal como foi proferido, no sentido de dizermos que, realmente, convalidamos o ato inicial de

ACO 79 / NÃO INFORMADA

concessão, sem nos pronunciarmos sobre a natureza dos títulos, porque, além dessas áreas, desses imóveis eventualmente poderem coincidir com áreas indígenas, talvez possam estar localizados em áreas ambientais, de preservação permanente e objeto de outros conflitos. E, na medida que nós assentamos a propriedade, o domínio, por uma decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal, nas outras ações que já estão ajuizadas, e outras que porventura vierem a ser ajuizadas, nós teremos grande dificuldade de eventualmente conciliar essas situações conflitantes.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Ministro Ricardo Lewandowski, Vossa Excelência me permite?

Aqui é uma ação originária em que nós devemos seguir basicamente as regras **in procedendo** que um juiz de primeiro grau seguiria. Então, a **causa petendi** aqui é bem explícita e o pedido é de nulidade dos contratos. O Ministro Cezar Peluso está julgando improcedente a ação com base em três pilares: segurança jurídica, proteção da confiança e vedação ao **venirie contra factum proprium**.

Sem prejuízo, como é uma ação cível originária, nós estamos nos portando como juízes de primeiro grau. Há uma norma **in procedendo** do artigo 462 do Código de Processo Civil que determina que o juiz, ao decidir - até para efetividade da prestação da Justiça -, leva em consideração o estado de fato da lide. E são sessenta anos. É uma situação absolutamente irreversível. Ela não tem efeito prático nenhum, quer dizer, absolutamente irreversível.

De sorte que, coadjuvando os fundamentos constitucionais de Vossa Excelência, mais essa regra **in procedendo** da magistratura, não vejo como não julgar improcedente o pedido. Agora, como diz o Ministro Cezar Peluso, há outros vícios, outras causas de pedir, há imóveis individualizados que podem sofrer ações possessórias, invadirem a área de outrem.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ministro, mas, nesta ação, que é declaratória, quanto à validade ou não da concessão, em um

ACO 79 / NÃO INFORMADA

primeiro passo, do serviço público, não vamos adentrar as consequências de possível decisão favorável à União. Os desdobramentos ocorrerão. Não sei se no campo indenizatório ou não.

Agora, o que não podemos é fechar os olhos para situação jurídica que pode se repetir nos dias atuais, já que a regra da Constituição Federal de 1946 – e ressaltou o relator, bem como a Ministra Rosa Weber – foi repetida na Carta de 1967 e na verdadeira Carta de 1969 e também na de 1988. Agora, só pela passagem do tempo, julgar-se improcedente o pedido formulado na inicial é dar ao fato consumado – que reconheço, no Brasil, ter um peso incrível – envergadura a sobrepor-se, inclusive, à Constituição Federal. Todos reconhecemos que houve ilegalidade, que ensejou, inclusive, a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito, com o envio de peças ao Ministério Público para as providências – e estamos a cogitar de fatos que ocorreram entre 1952 e 1954. Foi um verdadeiro escândalo nacional. A Constituição Federal limitava a concessão ou alienação de terras públicas, sem aprovação pelo Senado, a dez mil hectares, e tivemos concessões da ordem de duzentos mil hectares, inclusive, com um dado, que é complicador, relativo a terras indígenas. A questão é muito séria.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - A questão das terras indígenas, essa é ou pode ser objeto de ação específica. Meu voto não se manifesta sobre a validade em relação a eventual abrangência de terra indígena.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O pedido é para declarar a nulidade daqueles contratos. Agora, os desdobramentos, vamos aguardar. A passagem do tempo na tramitação da ação, proposta realmente em 1959, não pode levar o Tribunal a dar o dito pelo não dito e mitigar o texto constitucional; dizer que aquele texto constitucional, que acabou repetido no seguinte, na Carta de 1969 e na Carta de 1988, não tem a menor valia.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Há outro dado importante. Dessas três ações, nenhuma tem caráter vindicatório. Todas têm caráter indenizatório. Noutras palavras, não se discute domínio lá; discutem-se indenizações. A União pede indenizações por ocupação de terras indígenas. O Estado de Mato Grosso teria ocupado terras indígenas. Isso é outra coisa. O reconhecimento de domínio, aqui, em relação aos contratos, perante a alegação ou arguição de vício de inconstitucionalidade, em nada interfere na solução das outras causas que não têm caráter vindicatório. A União não está pedindo terras de volta, até porque não lhe pertenciam. Onde a União pede terras? Estamos solucionando aqui o problema da validade dos contratos. Agora, nas outras, os fundamentos são variados persegue-se indenização, ou seja, não há conflitualidade entre a solução que dermos e qualquer outra que venha a ser adotada numa dessas três ações.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Agora, Presidente, o Supremo apenas está sendo convocado para pronunciar-se sobre a validade, ou não, desse contrato firmado como de "concessão" – inicialmente – de serviços públicos.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Não, não, concessão de serviços públicos, não. Concessão de domínio!

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não, Presidente, o domínio...

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) -Não é nem concessão de uso, nem concessão de uso real, é concessão de domínio.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, o domínio realmente acabou sendo empolgado – e valho-me do segundo parecer da

ACO 79 / NÃO INFORMADA

Procuradoria-Geral da República –, no que a Fundação Brasil Central renunciou ao direito às terras que vindicava judicialmente e firmou convênio com o Estado de Mato Grosso para, em troca da renúncia, receber as áreas sob a forma de cessão para fins de colonização, dando a aparente impressão de concessão de serviços. Entretanto, na cláusula 5ª, letra “a”, folha 77, está revelado que a Fundação Brasil Central entregaria às famílias estabelecidas nos lotes, gratuitamente, os títulos de propriedade. Agora, tudo começou, e, no caso, os textos constitucionais – o de 46, o de 67, o de 69 e o de 88 – contemplam os dois institutos, a concessão e a alienação, sob a roupagem de concessão. Posteriormente é que...

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Foi concessão de domínio. O Estado transferiu a propriedade...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não, não, inicialmente não. Inicialmente, o Estado de Mato Grosso firmou contrato de concessão das terras públicas com os chamados colonizadores, e não sei por que, recebi memorial da Camargo Corrêa.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - É uma das colonizadoras.

Eu acho que a grande preocupação aqui são as consequências práticas de outra solução jurídica, as consequências de ordem prática de uma procedência desta ação. A União, aliás, já teve, num momento de bom senso, a oportunidade de desistir do processo. Isso acabou não se concretizando. Mas veja: o que a União faria com a procedência desta ação?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não sei, Presidente. Não sei e não me cabe dizer o que ela vai fazer. Ela pode, inclusive, não acionar o título judicial, ela pode pegar esse título, colocar numa moldura

ACO 79 / NÃO INFORMADA

e...

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Mas, veja, há construções, acessões, cidades, benfeitorias feitas de boa-fé, exercício de direito de retenção, etc..

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não sei, Presidente. Não sei.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Essa é a questão em confronto.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não estou sendo chamado a pronunciar-me quanto a desdobramentos.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Quer dizer, a nulidade ou a anulabilidade do contrato versus a segurança jurídica. A proteção da confiança é legítima do cidadão em face de um ato de Estado.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Um transtorno. É um transtorno para a vida de milhares de pessoas que confiaram no ato do Estado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Sessenta anos depois.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O Brasil não vai à falência por isso.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Esse é o cerne do problema: confiaram no ato do Estado.

O SENHOR EWERTON AZEVEDO MINEIRO (ADVOGADO) - Pela ordem, Excelência.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Em memorial distribuído ainda, neste ano, fevereiro, a União insiste na defesa da sua tese, insiste na postulação de nulidade dos contratos. Certamente, se ganhar a causa, saberá administrar as consequências.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Agora, é sintomático que ela – a União – tão presente no Tribunal, não tenha assomado à tribuna.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Também estranho isso.

O SENHOR EWERTON AZEVEDO MINEIRO (ADVOGADO) - Excelência, pela ordem. Uma questão puramente de fato, Excelência.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Qual é a questão de fato?

O SENHOR EWERTON AZEVEDO MINEIRO (ADVOGADO) - Em poucos segundos.

Conforme eu disse há pouco, os contratos de concessão foram firmados diretamente entre o Estado de Mato Grosso e os colonos. A atuação das contratadas, conforme consta nos contratos, era só como corretora. Não há nos autos nenhum título dominial para as contratadas; nenhuma delas. Então, quando se fala em duzentos mil hectares, era como se fosse, no máximo, uma detenção. Em termos de concessão de domínio, não há uma folha dizendo que a empresa A, B ou C é proprietária; os proprietários únicos nos autos - e o que vale é o que está nos autos - são os colonos com áreas abaixo de mil hectares. Então, juridicamente, não há, a rigor, concessão para as empresas, e sim para os colonos abaixo do teto constitucional.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - A questão é esta: a propriedade dos colonos só podia advir

ACO 79 / NÃO INFORMADA

de propriedade dos colonizadores, é óbvio.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Pobres colonos! Não sei por que recebi um memorial da construtora Camargo Corrêa. Pobres colonos.

15/03/2012

PLENÁRIO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 79 NÃO INFORMADA

DEBATE

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Senhor Presidente, eu gostaria de participar dos debates fazendo menção à ACO nº 488, que hoje está sob a relatoria do Ministro **Marco Aurélio**, mas que fora da relatoria do saudoso Ministro **Menezes Direito**.

Na ACO nº 488, litigam a União, o Incra e o Estado do Mato Grosso sobre uma enorme gleba de terra também do Estado do Mato Grosso, na qual se ergueu mais de um Município - dois ou três municípios se ergueram nessa gleba de terra. À época em que eu era o Chefe da Advocacia-Geral da União, fui procurado pelo Governador do Estado do Mato Grosso, e ele propôs, junto à Câmara de Conciliação que eu a criei na AGU, a proposição de um acordo. Foi criada, então, uma comissão que analisou esse acordo com integrantes do Estado brasileiro e do Estado de Mato Grosso. E o fruto desses debates redundou na sanção da Lei nº 12.310 de 19/8/10.

Essa lei dispõe que:

"Art. 1º Fica a União autorizada a doar ao Estado de Mato Grosso as áreas de domínio federal nas Glebas denominadas Maiká, em litígio na Ação Cível Originária nº 488 (...)"

Em razão dos estudos que procedemos - àquela época eu ainda estava à frente da AGU -, o projeto foi encaminhado - acho, quando o meu sucessor Luís Inácio Adams, que honra a Advocacia-Geral da União, assumiu meu lugar - e foi sancionado em 2010. Quando eu vim para cá, sucedendo o Ministro **Menezes**, eu me declarei impedido, e o feito foi redistribuído ao Ministro **Marco Aurélio**. E o que ficou consignado, nos estudos que procedemos, foi que realmente, dada a realidade fática, não interessava mais à União o julgamento do feito pelo plenário do Supremo ou, melhor dizendo, pelo Judiciário brasileiro. Porque realmente são

ACO 79 / NÃO INFORMADA

tantas as circunstâncias envolvidas, que melhor seria então fazer a doação das terras ao Estado de Mato Grosso, o qual, por meio do seu instituto, faria a devida titulação. Mas o art. 2º da Lei Federal ressalva exatamente temas que, pelo que foi debatido, Senhor Presidente, parece que estão em discussão em outras ações.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ministro, Vossa Excelência me permite um esclarecimento?

Tenho em Mesa uma síntese de memorial da União, datada de fevereiro de 2012, subscrita pelo Advogado-Geral da União, pelo Secretário-Geral de Contencioso e pelo Advogado da União que deve estar acompanhando o processo. Então, a União insiste nesse julgamento.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Até por que a União não desistiu pela segunda vez.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Mas o Ministro Dias Toffoli também dá notícia de um dado que me preocupou, que era essa petição da União, de 1986, em que ela pediu a extinção do processo em julgamento. E aí, depois, ela mesma mudou de ideia.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Foi o que disse: o que a União fará com o título judicial, com o pronunciamento do Supremo, não sei, mas temos que reiterar que a Constituição é um documento de eficácia concreta, porque somos os guardas maiores dela.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Isso está afirmado no voto, Ministro.

Só vou ponderar coisa que acho importante para orientar o raciocínio: esta não é uma ação reivindicatória da União. A União quer anular negócios entre o antigo Estado de Mato Grosso e os réus.

Noutras palavras, se a ação fosse julgada totalmente procedente, as terras voltariam para os dois Estados, o Mato Grosso e o Mato Grosso do

ACO 79 / NÃO INFORMADA

Sul. Não voltariam para a União. Não é a União que vai decidir nada. Se o Estado está no polo passivo, resistindo à União, é evidente que, julgada procedente a ação, o Estado que receberia as terras de volta iria convalidar as situações. É óbvio, se não, assumiria a posição de litisconsorte ativo ou de assistente da União na causa. Mas diz: "Não temos que anular." O que o Estado está fazendo, quando sustenta: "Estou resistindo, eu quero manter a subsistência e a validade de todos esses negócios, etc?" O Estado, evidentemente, em caso de julgamento de procedência, jamais iria tomar outra atitude, por quê? Porque a atitude revelada na causa é de manter o **statu quo**, isto é, as terras voltariam para o Estado, e o Estado não faria nada, manteria o **statu quo**.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, que o Estado tome essa atitude. O Supremo não pode tomá-la. O Supremo, no julgamento deste processo, não pode fechar a Carta de 46, a Carta de 67, a Carta de 69 e a Carta de 88. O Supremo é que não pode!

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Nós não estamos fechando a Carta, Ministro.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, só pela passagem do tempo, julgarmos improcedente o pedido formulado na inicial?

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Ministro, apenas não queremos - pelo menos é o meu ponto de vista, com o devido respeito - destruir relações de vidas estabilizadas há sessenta anos. O que isso significa em termos de transtornos de toda ordem, não apenas subjetivos, como alguma coisa...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não, Presidente, Vossa Excelência já sinalizou que o Estado não acionará o título.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - A posse se manteria, a posse legítima, de boa-fé, indenizável, as benfeitorias seriam indenizadas.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Ministro, o Estado é réu na causa. Ele não quer que se julgue procedente. Ele não vai fazer nada. Ele vai manter o **statu quo**. As terras voltariam para ele, para o Estado. Não são terras da União!

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Então não há nem interesse processual da União nessa ação, porque se volta para o Estado.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Tem, sim, em virtude de prerrogativa constitucional do Senado da República. A União atua defendendo uma prerrogativa constitucional do Senado da República.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - O interesse da União vem de que não foi respeitada a condição. Só isso. Ela não tem interesse material nenhum na causa. Nada.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

O § 2º do art. 156 da Constituição de 46. É exatamente isso que eu queria demarcar, Senhor Presidente. Naquele outro caso, ficou, por lei, autorizada a União a doar, porque o que se discutia lá era domínio. Aqui, o fundamento da ação da União é o § 2º do art. 156 da Constituição de 1946. Quer dizer, o Estado do Mato Grosso fez concessão de domínio de glebas acima do limite permitido então sem a aprovação do Senado Federal. **O interesse da União, aqui, é o interesse da defesa da prerrogativa do Senado da República e não de um título de domínio. É importante ficar isso esclarecido.**

O que nós temos aqui? A discussão não é de domínio, a discussão é do descumprimento do preceito do § 2º do art. 156. O Ministro Relator e

ACO 79 / NÃO INFORMADA

nosso Presidente, salvo engano, se acompanhei bem o voto de Vossa Excelência, reconhece que foi descumprido esse dispositivo.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Textualmente, metade do meu voto reconhece o descumprimento da norma constitucional.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

O descumprimento, exatamente. Estamos reconhecendo que, realmente, houve o descumprimento de uma prerrogativa do Senado da República.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Sem dúvida nenhuma.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - É, mas, no mesmo texto constitucional, o Presidente reconhece que há o princípio da segurança jurídica, que se sobrepõe a esse outro preceito, tendo em vista as características do caso concreto.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Sua Excelência citou até o dispositivo do Código de Processo Civil.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ministro, a segurança jurídica está em respeitar-se a Carta da República, não em jogá-la no lixo.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Então que se respeite a segurança jurídica que está na Constituição.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Qual é a grande preocupação, que, penso, a Corte deve ter e que Vossa Excelência teve no voto? É deixar claro que houve realmente um descumprimento. E pela circunstância **excepcionalíssima** da causa (a

ACO 79 / NÃO INFORMADA

passagem do tempo, a convalidação pelo tempo e o próprio desejo ou manifestação do órgão detentor do título de domínio, que é o Estado de Mato Grosso, de não querer desfazer esses atos), em razão dessas circunstâncias e dos fatos que ocorreram - instituição de município, o próprio Poder Público tem imóveis nesses locais, eu duvido que não haja um órgão federal com algum edifício lá instalado, seja uma agência do INSS, seja uma agência do Banco do Brasil, dos Correios -, há uma consolidação, e a excepcionalidade faz, realmente, que nós tratemos as questões excepcionais como tal.

Eu destaco o ocorrido na tramitação da ACO nº 488, que está em fase de execução da Lei nº 12.310, por quê? Porque, vejam bem, em um caso em que se discutia o próprio domínio, Presidente, qual foi a solução que a União deu? **Doar as terras ao Estado, porque a União verificou que ela não teria condições de fazer aquela titulação, ela não teria condições de reavaliar aqueles títulos** que estão colocados em situação fática que com o tempo se tornou altamente complexa.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Ministro Toffoli, se não me falha a memória, a União inclusive promovia de forma consensual essa transmissão da propriedade.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Consensual não, teve que ter autorização legislativa.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Sim, mas ela fazia isso extrajudicialmente, exatamente para evitar esse caos social, porque a jurisdição visa a pacificação social. Esse resultado vai gerar um caos social.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Então, Senhor Presidente, mesmo em uma causa em que se discutia a titularidade da União, a decisão política de solução daquela causa - porque foi uma lei - foi transferir ao Estado a solução, mormente aqui, em

ACO 79 / NÃO INFORMADA

que as terras são do Estado, como relatou Vossa Excelência, e o próprio litígio que a União coloca à Corte é o descumprimento de prerrogativa do Senado. E aí o que nós temos que verificar é: se passado esse tempo, se depois de tantas pessoas se estabelecerem nesses locais, nós vamos desfazer toda essa cadeia?

Eu penso que a solução dada, a princípio, não estou adiantando voto, mas eu penso que a solução dada está dentro de tratar o excepcional como excepcional, reconhecendo que houve um descumprimento, para não servir - e aí eu acho que é a maior preocupação da Corte, Senhor Presidente - de precedente para outras hipóteses. Por exemplo, esse Tribunal, historicamente, jamais placitou as doações feitas por Estados em áreas de fronteira, cuja titularidade é da União, em reiteradas decisões desta Corte nesse sentido, e com cadeias dominiais de décadas e décadas; esse Tribunal acata a reclamação da União, porque houve descumprimento das decisões tomadas pelo Supremo lá na década de 1950/1960 - por exemplo, nos casos de doações feitas pelo Estado do Paraná em áreas de fronteira, que já foi aqui julgado em passado hoje longínquo.

Então, que esse caso fique considerado excepcionalíssimo e, como tal, seja tratado, não servindo de precedente para uma outra hipótese.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Mas, Ministro, voto de Vossa Excelência reconhece textualmente a singularidade do caso.

Eu estou levando em conta as consequências da nossa decisão, as consequências de ordem econômica e social. É isso que estou levando em conta. Quanto ao descumprimento da norma constitucional, não há dúvida nenhuma. Metade do meu voto, aliás inutilmente, porque merecia três linhas para dizê-lo, afirma que houve descumprimento da norma constitucional.

O problema é que não é o primeiro caso em que - citei todos os precedentes, e temos mais de dez precedentes aqui - o Tribunal se preocupa, e a meu ver com justiça, porque essa é uma das suas funções,

ACO 79 / NÃO INFORMADA

com as consequências práticas de eventual alteração, as quais seriam uma catástrofe. Depois, há o ponto de vista da inutilidade, porque o Estado, recebendo de volta o domínio dessas terras, sendo réu na causa e resistindo à pretensão da União, jamais tomará outra atitude, a não ser manter o **status quo**.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Senhor Presidente, eu também louvo o voto de Vossa Excelência, fundamentado, consistente, mas o fato é que a causa de pedir, o fundamento jurídico da ação procede.

Houve aquisição de terras públicas, superiores a 10 mil hectares, sem autorização do Senado Federal. Há, nos autos, informações de que:

"As áreas objeto das concessões em tela variavam de cem mil a trezentos mil hectares, prevalecendo as de duzentos mil hectares, excedendo, em muito, o teto constitucional permitido para tais avenças, limitado a 10.000 hectares. "

E olhe que esses dez mil hectares era um limite excessivo, pode-se dizer, comparado com o de hoje, por exemplo, dois mil e quinhentos hectares.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Ministro, vou fazer uma ponderação a Vossa Excelência. Se, no caso, ao invés de estarmos discutindo uma ACO, estivéssemos perante ação direta de inconstitucionalidade, nós reconheceríamos a inconstitucionalidade e iríamos ressaltar todos os efeitos.

Esta é que é a verdade.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Ainda há mais o que dizer, Excelência, se me permite. Houve, no fundo, concessão de domínio. E me parece que à luz da Constituição, tanto da atual quanto da de 1946, não há a concessão de domínio. Há concessão de uso, de serviço público, de obras públicas, mas não existe concessão de domínio.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E

ACO 79 / NÃO INFORMADA

RELATOR) - Imagina, Ministro. Na doutrina administrativa, isso é tranquilo. O caso é típico de concessão de domínio; não é de concessão de uso, nem de concessão de uso real, que seria o caso, se fosse apenas para usar as terras.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Tanto que a Constituição, tanto a de 46 quanto a atual, fala de alienação e concessão. Ou seja, são coisas diferentes.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - É o que estou dizendo em meu voto, Ministro. Nós temos várias modalidades de alienação. Nós temos venda e compra, permuta, doação e concessão de domínio. São todas modalidades de alienação.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Olha, a intenção da Constituição não era conferir o domínio, como não é atualmente, tanto que diz o seguinte. Já dizia a Constituição:

"Art 156

§ 3 Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar, por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra não superior a vinte e cinco hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele sua morada, adquirir-lhe-á a propriedade, mediante sentença declaratória devidamente transcrita."

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Ministro, a Constituição permitia alienação?

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Permitia. Agora, não se fez, acho que para burlar, para não ficar escancarado que era uma fuga da autorização do Senado Federal, se usou esse nome adocicado, esse eufemismo de concessão. Concessão de quê? Agora é que se vem a saber.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

Concessão de domínio. Ou seja, alienação.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Pois é. Alienação mesmo, não há dúvida nenhuma.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Presidente, uma coisa que me preocupa, de certa maneira: em primeiro lugar, um Colega já observou, que vem aos autos, ou pelo menos distribuiu memorial, uma das maiores empresas privadas do país, que contratou um grande...

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Vossa Excelência me permite? É exatamente o que eu ia dizer. Tenho receio de que, com a nossa decisão...

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Que nós estejamos convalidando latifúndios.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Com a nossa decisão, estejamos a consolidar latifúndios entregues a empresas de grande porte econômico, a ONG's, e até a ONG's estrangeiras. E como, com a nossa decisão - convenhamos, se for favorável à pretensão da União -, as coisas voltarão para o Poder Público, que o Poder Público resolva as consequências.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Está-me parecendo, aqui, que houve uma concessão original. Depois, pode ser até que essa concessão original tenha sido pulverizada em pequenos lotes para colonos, e esses lotes, ao que parece, ao longo desses mais de cinquenta anos, foram adquiridos por grandes empresas, que estão criando gado, estão plantando soja, e eles vêm aos autos, agora, defender esse ato originário, conforme estamos vendo aqui, com essa petição.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - E há uma declaração dos colonos nesse sentido, dizendo que, quanto às aquisições posteriores, eles não respondem por isso. Está aqui, nos autos, exatamente como Vossa Excelência está dizendo.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Sim, mas Vossa Excelência acha que o Estado de Mato Grosso vai anular alguma coisa?

O problema todo é que não se pode tentar resolver um problema eventualmente setorial, que pode ser cuidado... Por isso fiz a ressalva final em meu voto, também quanto a latifúndios improdutivos.

Está aqui:

"Pendem, na Corte, a propósito, pelo menos três ações civis originárias que dizem com o tema. E a existência de latifúndios improdutivos é outra possibilidade."

É textual. Estou dizendo que isso aqui tem que ser discutido nas outras causas. O que não se pode, a meu ver, com o devido respeito...

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Ainda que seja improdutiva, Senhor Presidente, aí vamos fazer com que a União tenha que desapropriar e pagar o valor.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Ministro, ouça o que estou ponderando. Não se pode tentar resolver problema particular e eventual de um latifúndio improdutivo com uma solução geral, que abrange todos os títulos, abrange todo mundo, todos. Abrange títulos de terras que estão ocupadas por cidades, estradas, aeroportos, casas, pequenas lavouras, pequenos produtores, etc.. Serão todos atingidos do mesmo modo.

Não vejo nenhum prejuízo ao interesse público. Onde a União tenha interesse em interesse em ver-se indenizada, defende-o noutra ação; onde tenha interesse em preservar terra indígena, dispõe doutra ação; onde

ACO 79 / NÃO INFORMADA

haja interesse do Estado, eventualmente, ou da União, em atacar latifúndios improdutivos, a via é outra causa. Só isso. Nada disso fica prejudicado com a solução que estou propondo.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Só que, se convalidarmos essa situação, Presidente, os latifúndios terão que ser expropriados e pagos com dinheiro público.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Mas os latifúndios terão que ser expropriados de qualquer modo.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Não. Se o título originário não for convalidado por nós, cada situação será examinada de *per se*, quer dizer, as áreas públicas continuarão públicas, sejam elas do Estado ou do município, mediante o acordo entre os entes públicos - União, Estados e municípios -, as áreas privadas poderão ser objeto de concessão real de uso, eventualmente, mediante condições e mediante o pagamento.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Ministro, imagine uma família que está com o título de propriedade, com a vida assentada há cinquenta anos, e de repente recebe a seguinte notícia: a sua propriedade não existe!

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, não estamos examinando situações concretas. Vamos fazer uma perícia, então, para levantamento de quem está e de quem não está.

Conversava aqui com o Ministro Carlos Ayres Britto e dizia que essa prática de lançar-se no cabeçalho da autuação o nome de uma das partes e o vocábulo "outros" leva, na imaginação, a caber tudo quanto a esses "outros". E ressaltei que recebi o memorial de uma das maiores empresas do país. Não estamos a lidar com situação de menos afortunados e

ACO 79 / NÃO INFORMADA

também não decidiremos, salientou bem o Ministro Ricardo Lewandowski, situações concretas, inclusive quanto à possibilidade de ter-se, em certos locais, prédios públicos.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Mas não é só prédio público. Prédio público é o de menos.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – E Vossa Excelência apontou que o Estado de Mato Grosso, que seria o interessado, certamente não acionará o título judicial, que poderá sair deste julgamento, para ter de volta essas terras.

Agora, o que não podemos, e não podemos mesmo, sob pena de nos despedirmos de nossa atividade precípua, é fechar as Constituições de 1946, de 1967, de 1969 e a de 1988. A situação é vetusta, de 1952 – não sei nem sequer se eu já era nascido, porque resolvi esquecer a minha certidão de nascimento. Não podemos simplesmente, diante da passagem do tempo – a ação foi ajuizada em 1959 –, dar o dito pelo não dito, ou seja, proclamar, como se estivesse acima da Carta da República, o fato consumado, que seria, a essa altura, inafastável.

Agora, se a decisão do Supremo será acionada, ou não, é outro problema: definirá o Estado de Mato Grosso. O que a União nos pede é que se declare a nulidade – e todos estamos de acordo com a procedência dessa pecha – dos contratos firmados.

Teria que fazer uma perícia topográfica para saber a situação dessas terras! Mas esse não é o caso.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE e RELATOR) - Mas, Ministro, a Corte está cansada de reconhecer inconstitucionalidade e ressaltar-lhe os efeitos concretos. Não é a primeira vez. Até parece que estamos discutindo pela primeira vez que o reconhecimento da inconstitucionalidade não implica desfazimento obrigatório dos efeitos concretos!

Estamos cansados de sabê-lo, Ministro, nem vou insistir nisso.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Por isso eu digo que, em um caso de maior interesse da União o Congresso autorizou a doação, aqui, *a fortiori*, o Congresso Nacional poderia ratificar por lei a omissão de outrora. Hoje por lei porque antigamente, na Constituição de 1946, era só o Senado que deliberava; hoje, não, a Câmara dos Deputados também participa.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE e RELATOR) - Hoje é o Congresso Nacional.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Congresso Nacional.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Em um caso em que se reivindicava o próprio domínio - não era apenas uma quebra de um preceito da Constituição que exigia que a concessão do domínio tivesse uma aprovação do Senado da República -, mas no qual o objeto da ação proposta pela União era mais abrangente do que esse, porque era o próprio domínio, era a própria titularidade, o que fez o Congresso Nacional? **Autorizou a União a doar as terras ao Estado para o Estado fazer a titulação.**

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Pronto, que faça.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

O Congresso Nacional poderia ratificar aqui aquela omissão do passado? Poderia. O que estamos a fazer aqui? A rigor a rigor, estamos dizendo que essa não autorização foi convalidada pelo tempo, por quê? Porque, ao Judiciário, quando cabe decidir - e a matéria foi trazida ao Judiciário.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Mas há institutos jurídicos: decadência, prescrição...

ACO 79 / NÃO INFORMADA

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

E os meios políticos não atuaram nesse período, poderiam ter sido provocados; naquele caso específico da gleba Maiká, foi provocado.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Acabamos de decidir ontem, Ministro, a inconstitucionalidade de Defensoria que atuou durante vinte anos em Santa Catarina, e ressalvamos os efeitos a partir de mais um ano. Reconhecemos a inconstitucionalidade e ressalvamos todos os efeitos concretos até essa data futura!

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Mas, em princípio, estou me pondo de acordo com Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – E, com isso, vai-se mitigando a Carta da República. Passa a ser um documento romântico, um documento lírico.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Eu penso que, se viéssemos a suspender esta ação, por exemplo, ou sugerir a remessa de eventual discussão aos meios políticos, por intermédio da Advocacia-Geral da União, eu não tenho dúvida, Senhor Presidente, que a solução seria semelhante àquela outra encontrada, e acabaria por se autorizar a União a desistir desta ação, ou algo que o valha, ou ocorreria a ratificação pelo Congresso Nacional, porque há um exemplo recente do Congresso em relação a um caso que era de maior interesse da União, porque era a própria titularidade. E aqui nós estamos a julgar sob os parâmetros a que o Judiciário se submete. Entre eles, ou principalmente de todos eles, a equidade. A equidade impõe uma solução.

Se nós aqui não placitarmos essa situação, amanhã mesmo, milhares de pessoas sofrerão os efeitos da insegurança jurídica.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ministro, a conta não é nossa! Por que temos de assumir essa responsabilidade, a de não observar a Constituição?

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE e RELATOR) - Imaginem quantos negócios jurídicos foram celebrados com garantia dessas propriedades?

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Não há possibilidade jurídica do desfazimento de todos esses atos. Eu não vejo solução, a não ser que suspendêssemos o julgamento para uma solução política do Congresso Nacional.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - O que chama a atenção, Senhor Presidente, é o seguinte: o desinteresse da União é porque a União não litiga em relação a objeto mediato do pedido; ela litiga por princípio e razão do descumprimento de um requisito constitucional. Então, ela, no início, abandonou o processo, pediu a extinção, sem a análise do mérito na percepção da irreversibilidade da situação fática. Então, evidentemente, com a fidedignidade que merece o relatório do eminente Ministro Relator, nós temos que conceber que a situação fática é irreversível. Isso significa dizer que o Estado do Mato Grosso, evidentemente, fez o que não deveria ter feito.

Agora, o que diz o Estado do Mato Grosso nos autos?

Anular esses títulos de terra será desalojar trabalhadores cujos números incalculáveis se avolumam por esse Estado que hoje, dividido, e com quase o dobro dos municípios existentes naquela época, tem um governador voltado para os conflitos sociais na zona rural e suas soluções.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O Estado esqueceu da Camargo Corrêa.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Vossa Excelência ouviu, de onde Vossa Excelência está e de onde eu estou, alguma ponderação acerca desses interesses jurídicos da Camargo Corrêa agora nesse voto?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Como?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Vossa Excelência ouviu de onde Vossa Excelência está sentado e de onde estou sentado alguma ponderação jurídica nesse voto sobre essa empresa?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Sim, sim.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - No voto?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Há os pareceres da Procuradoria da República. São dois pareceres de épocas diversas.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - No voto eu não ouvi nenhuma... Eu estou lendo o que está nos autos. Eu confesso a Vossa Excelência que eu não tive o privilégio de receber esse memorial.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Peguei, na assentada, o material. Não tenho tempo para agilizar os processos. São seis mil processos tramitando em meu gabinete. Então, o que ocorre quando não sou relator? Recebo uma pasta e, apregoadado o processo, faço um espelho rapidamente quanto ao que desejo ferir relativamente à controvérsia. Agora, não sou um privilegiado no recebimento de memoriais. Penso que há impessoalidade e os memoriais são distribuídos a todos.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Mas eu não ouvi e acredito que o áudio não consigne isso. Alguns sabem outros não sabem. Qual é a pretensão dessa empresa nos autos? Perdoe-me, eu não conheço.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ela preconiza a improcedência do pedido inicial. E, para preconizar essa improcedência, deve ter algum interesse, quando menos, latente.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Ela deve ter alienado lotes.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - É óbvio que tem interesse, Ministro: alienou vários lotes. Responderia em cadeia, em direito regressivo, em ações de diversas pessoas. É óbvio que ela tem interesse. Na função de colonização, o que ela fazia? Ela fatiava os lotes, revendia-os, e esses lotes foram sucessivamente alienados. Imagine as ações de regresso a que ela teria de responder perante todos os adquirentes. É óbvio que tem interesse.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – E, a certa altura, foi uma colonizadora.

Ministro, vamos deixar ao Estado a solução da problemática. A nossa atribuição, e para isso estamos sendo convocados, diz respeito à valia ou não das concessões implementadas, sem observar-se a forma essencial, porque indispensável à valia do ato, que seria a aprovação pelo Senado Federal. Agora, não nos cabe pensar nesses desdobramentos, no que o Estado vai, ou não, fazer.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Ministro, não é só o que o Estado vai fazer ou não vai fazer, é o que vai acontecer com a vida das pessoas.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não, Presidente, não estamos sendo convocados para definir, porque nem conheço as pessoas, nem sei se há pessoas nas terras.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E

ACO 79 / NÃO INFORMADA

RELATOR) - Se a Corte não tem sensibilidade para se preocupar com a vida das pessoas, nós voltamos ao **summum ius**.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ah, sim. Então, vamos fechar a Constituição. Vamos estabelecer o critério de plantão para o caso concreto.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Eu fiz uma rápida pesquisa num *site* chamado Portal do Mato Grosso, que diz o seguinte:

"Mato Grosso é o estado com o maior número de latifúndios no país, 8.428 propriedades que abocanham 69% do território estadual. Cada uma com mais de 3,5 mil hectares, elas são 8,9% do total de imóveis registrados. Trata-se da segunda maior concentração de latifúndios calculada proporcionalmente, perdendo apenas para a do vizinho Mato Grosso do Sul, com 9,2%."

Interessante esse dado, Senhor Presidente.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Está escrito aí que vieram dessas concessões?

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Não, Ministro, mas, se ocupam a maior parte do Estado, é claro que estão abrangendo.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Então, Ministro. Latifúndio não há só no Mato Grosso.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Agora, vem o Estado do Mato Grosso dizer que nós vamos desalojar trabalhadores. Tenho impressão de que vamos desalojar os grandes latifundiários, pelo menos é o dado aqui do portal.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Trabalhadores não, Ministro, não são só trabalhadores.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Isto é uma coisa que precisa ser ponderada também. Não é à toa que uma das maiores empresas do país vem mitigar em defesa do ato.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Ministro, é a insegurança que se vai criar. Vossa Excelência imagine quantos negócios jurídicos foram celebrados, por exemplo, com garantias dessas propriedades? Imagine. E que ainda devem estar hoje vigentes. Imagine, por exemplo, contratos bancários com garantia dessas propriedades, e os bancos, diante de nossa decisão dessa, passam a executar imediatamente, porque a garantia desaparece!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Ministro Lewandowski, veja Vossa Excelência que, sob o pálio dos delitos de responsabilidade, o Estado chega nos autos e declara o seguinte: qualquer decisão desfavorável aos réus seria e será impraticável. Se praticável, será injusta; se justa, imoral e contrária aos interesses sociais, econômicos e políticos, não só do Estado que marcha para a sua arrancada definitiva, mas também para o país, cujos caminhos levam fatalmente a uma irreversível conquista no campo agrícola. Então, isso, foi o que me chamou a atenção, confesso.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vamos deixar que o Estado decida, Excelência. Não somos tutores do Estado, não nos foi dada procuração para dizer o que ele fará ou não.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Nós somos protetores da vida das pessoas, essa é a função primordial do Judiciário.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Agora, o que precisamos perceber é que a transgressão à Carta da República salta aos olhos.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Mas como é que a Suprema Corte, aqui, valida concursos e atos administrativos? Isso, não tenha dúvida.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Nós estamos reconhecendo, Ministro, a transgressão.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Damos o dito pelo não dito e assim se vai contando a história do Brasil. O fato consumado com um valor incrível. O fim justificando o meio!

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Não vamos mais insistir nisso. Vamos proclamar, a partir de hoje, que a Suprema Corte já não pode reconhecer a inconstitucionalidade e modular coisa nenhuma, não pode respeitar mais situação nenhuma. Todos os precedentes que eu citei se tornam absolutamente inúteis.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Por isso é que o negócio no Brasil é descumprir a lei, porque, mais na frente, se dá um jeito em tudo.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Onde a vida das pessoas exige que o Judiciário encontre uma solução, o Judiciário deve fazê-lo.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, Vossa Excelência está muito preocupado com essa parte. Vossa Excelência mesmo anunciou que o Estado não acionará esse título, que o Estado já

ACO 79 / NÃO INFORMADA

declarou que as situações são constituídas. Então, estamos muito a cavaleiro, para julgar e tornar prevalecente a Constituição Federal.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Ministro, a nossa decisão, uma vez fixada, é imutável. Interesses políticos a respeito de decisão de Estado é outra coisa. Nós vamos ter uma decisão aqui, mas, se deixamos a cargo do Estado alguma providência, sabe-se lá, se por interesse político, o que vai acontecer. E, entremetidos, durante esse período todo, como fica a tranquilidade das pessoas que sabem que, sob a cabeça deles, pende decisão que não lhes reconhece a propriedade que vem sendo usufruída, como tal, há sessenta anos?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vamos tomar os votos, Presidente.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Vamos. Acho que estamos perfeitamente esclarecidos.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, só uma última ponderação: todo processo tem que ter uma utilidade. Necessidade e utilidade compõem as características do interesse de agir. Se esse processo, depois de tantos anos, encontra uma situação fática como essa, e ele é extinto sem a análise do mérito, as coisas ficam exatamente como estavam antes. Qual é a utilidade disso?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ministro, acima do aspecto patrimonial está a guarda dos princípios, principalmente dos princípios constitucionais.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Mas Vossa Excelência está pensando no aspecto material, eu estou pensando no aspecto pessoal daquele povo que reside ali.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Mas a segurança jurídica é princípio constitucional, Ministro. Não sei por que Vossa Excelência exclui, da unidade sistemática da Constituição, como princípio, a segurança jurídica.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não excluo. Não me faça essa injustiça. Se pudesse escolher alguém para me julgar, escolheria Vossa Excelência, com os quarenta e quatro anos de judicatura. Mas não me faça essa injustiça.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Ora, Vossa Excelência, diz que é só princípio. A segurança jurídica é princípio. Aliás, a segurança jurídica é mais do que princípio.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Porque tenho percorrido o Brasil, inclusive preconizando, em palestras, a necessidade da observância da segurança jurídica.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Pois é, mas Vossa Excelência precisa assegurar também no julgamento, não só em palestra, não.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Agora, não sou legislador, muito menos legislador constituinte.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Bem, vamos colher os votos, porque estamos todos esclarecidos. Acho que não tentaremos mais convencer uns aos outros.

15/03/2012

PLENÁRIO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 79 NÃO INFORMADA

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - CANCELADO.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Eu faço uma proposta a Vossa Excelência: posso explicitar ressalva de que a decisão aqui não atinge a solução que venha a ser dada nas outras causas.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Exatamente, terras que, de toda a sorte, não poderiam ser entregues.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Faço a ressalva de que essa decisão não interfere na solução que venha a ser dada a outras causas.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - CANCELADO.

15/03/2012

PLENÁRIO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 79 NÃO INFORMADA

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - CANCELADO.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Eu faço uma proposta a Vossa Excelência: posso explicitar ressalva de que a decisão aqui não atinge a solução que venha a ser dada nas outras causas.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Exatamente, terras que, de toda a sorte, não poderiam ser entregues.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Faço a ressalva de que essa decisão não interfere na solução que venha a ser dada a outras causas.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - CANCELADO.

15/03/2012

PLENÁRIO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 79 NÃO INFORMADA**VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, eu entendo que, no caso concreto, o princípio da segurança jurídica, a regra do artigo 462 do Código de Processo Civil, isto aqui é uma ação de cognição submetida ao Supremo, que atua como se fosse um juízo único, e essa regra determina que nós levemos em consideração o estado de fato da lide no momento de seu julgamento. Se essa regra da Constituição efetivamente foi violada - e o foi, e há o reconhecimento de que o foi -, na verdade, Vossa Excelência está fazendo preponderar o princípio da segurança jurídica em prol da estabilidade social que, **a fortiori**, vai também influir na dignidade humana daquele povoado e daqueles povoados que já estão ali há mais de sessenta anos.

Por outro lado, Senhor Presidente, não há hoje nenhuma corte constitucional que decida apenas como mera divagação acadêmica. A decisão da Suprema Corte tem que ter uma realidade prática, ela tem que ser exequível, ela tem que ser exteriorizada no mundo fenomênico como algo tangível. E essa solução que Vossa Excelência preconiza é exatamente essa que converge para esses fundamentos. De sorte que eu, com muita tranquilidade, acompanho o voto de Vossa Excelência.

15/03/2012

PLENÁRIO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 79 NÃO INFORMADA**VOTO****O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Senhor Presidente, vou me fiar na manifestação, recebida por memorial, da própria Advocacia-Geral da União, que deixa bem claro que o objeto da proposição inicial feita pela União é única e exclusivamente o descumprimento do § 2º do art. 156 da Constituição Federal de 1946. Adoto para o meu voto o tópico dois do memorial da AGU, e faço a sua leitura, Senhor Presidente, até porque já vai ficar registrada a própria preocupação da Ministra **Rosa**, que vai ficar então ressaltada nas palavras que adoto trazidas pela própria Advocacia-Geral da União:

“II. DA INEXISTÊNCIA DE PREJUDICIALIDADE ENTRE OS FEITOS E AS AÇÕES CIVIS ORIGINÁRIAS SOBRE TERRAS INDÍGENAS EM TRÂMITE PERANTE ESTA SUPREMA CORTE

Após mais de 50 (cinquenta) anos de tramitação deste processo, deve-se reconhecer a evidente modificação da situação fundiária existente no Estado. É importante, hoje, portanto, delimitar as possíveis consequências que o julgamento trará para a Região, já de si plena de conflitos motivados pela discussão sobre os direitos dos indígenas que lá habitam de modo tradicional.

Embora a União, às fls. 1947-1948 e 1957-1977, tenha, com efeito, chegado a cogitar da suposta prejudicialidade desta demanda em relação às Ações Cíveis Originárias nºs 362, 365 e 366, em trâmite perante esse Supremo Tribunal Federal, em que figura como ré, em litisconsórcio com a FUNAI, não ocorrera propriamente a alteração ou ampliação da causa de pedir original, qual seja, a nulidade dos contratos por ofensa ao artigo 156, da Constituição de 1946.

Não há que se cogitar - como jamais se cogitou - da discussão quanto ao domínio da União sobre parcela das terras objeto dos contratos ora questionados. Com efeito, não fora

ACO 79 / NÃO INFORMADA

realizada qualquer perícia antropológica ou de plotagem nos autos desta ACO nº 79, a fim de determinar se, e em parte, os contratos incidiram sobre terras indígenas.

E não poderia, aliás, ser diferente, porquanto o Código de Processo Civil, sob cuja égide tramita o feito desde 1973, veda, expressamente, alteração da causa de pedir, ainda que com o consentimento do réu após o saneamento (art. 264, parágrafo único).

A demanda subsiste, destarte, nos termos em que fora proposta em 1959. Pede-se a declaração de nulidade dos contratos com fundamento em causa de pedir única: a inexistência de autorização do Senado, à luz da Constituição de 1946. Conquanto grave, o esbulho ocorrido sobre terra indígena não constituiu o fundamento desta ação.

As demais ações cíveis originárias acima citadas, por sua vez, buscam infirmar atos da União que declararam a tradicionalidade da posse indígena na área do Parque Nacional do Xingu, pleiteando, como consequência, indenização em favor do Estado. O pedido (indenização pela expropriação de terras supostamente devolutas dos Estados) e a causa de pedir (inexistência de tradicionalidade da posse indígena) ali veiculados diferem em tudo daqueles postos na presente demanda.

Não há, tampouco, relação de prejudicialidade entre os feitos. A procedência do pedido aqui formulado somente irá declarar a nulidade dos contratos ante a preterição de formalidade essencial prevista na Constituição de 1946, sem que com isso se ateste a tradicionalidade da ocupação indígena no local e, por conseguinte, o domínio da União.

Por outro lado, eventual julgamento de improcedência da presente ação - baseado exclusivamente na regularidade formal dos contratos como causa de pedir - não implicará, *ipso facto*, o reconhecimento de titularidade do Estado sobre a vasta área do Xingu, matéria não posta nestes autos, e sobre a qual não foi produzida a prova pericial-antropológica.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

Demais disso, não há sequer como se afirmar em que medida as glebas das demandas em questão coincidem, haja vista não haver sido realizada qualquer perícia de plotagem. Por tal razão, o Ministro Gilmar Mendes, na qualidade de Procurador da União bem afirmou, ainda em 1987, que 'eventual conexidade entre as demandas de ações há de ser travada no âmbito dos processos individualmente considerados' (fls. 1999).

Conclui-se, desse modo, que o julgamento desta demanda em nada afetará o julgamento das Ações Cíveis Originárias nºs 362, 365 e 366 em curso perante essa Corte, bem como qualquer outra que verse sobre as terras indígenas no Estado do Mato Grosso."

Após esse tópico nº 2, é que o memorial enfrenta o mérito e pleiteia a procedência da ação, alegando a nulidade dos contratos, por ofensa ao dispositivo da Constituição de 1946.

E nem poderia ser diferente, Senhor Presidente, porque, independentemente, por mais são que seja, por mais justo, por mais pacífico, por mais válido que seja um título de propriedade registrado em cartório, ele não vale nada se a União decretar aquela área como área indígena, porque é isso que dispõe, não agora a Constituição de 1946, mas a Constituição que se aplica hoje, que é a Constituição de 1988, de 5 de outubro de 1988. Então, por mais são que seja, por mais saudável que seja qualquer título de propriedade, se aquela terra for reconhecida como terra indígena, assim será ela decretada por ato do Presidente da República, nos termos da Constituição de 1988.

Com essas ponderações, Senhor Presidente, acompanho Vossa Excelência, agregando, também, aquela manifestação que fiz anteriormente, de que esse caso não serve de paradigma ou de precedente para nenhum outro evento. Reconheço que, realmente, as concessões foram feitas em afronta àquele dispositivo constitucional, mas, por razões de equidade na solução da controvérsia - e o julgador tem que estar atento a isso - e em atenção ao princípio da segurança jurídica, que constou do voto de Vossa Excelência e dos votos que já acompanharam o

ACO 79 / NÃO INFORMADA

voto de Vossa Excelência -, até porque os particulares agiram perante o Estado, e a premissa é de que quem negociou com o Estado negociou de boa-fé -, em virtude, ainda, do passar do tempo, o longo passar do tempo, e da própria solução dada em uma outra ação cível originária em que se discutia, nela sim, a titularidade, e na qual a União, via Congresso Nacional, optou pela doação ao Estado, para o Estado dar a devida solução, eu não tenho dúvida, Senhor Presidente, de que, se esse tema fosse levado ao Congresso Nacional, o Congresso Nacional, com o passar do tempo e com a realidade formulada, acabaria por placitar a situação. Nós aqui, no máximo, suspenderíamos isso por um ano, ou até que houvesse a tramitação de um projeto de lei que acabaria por vir a placitar essa não autorização ocorrida e a ratificar os atos praticados.

Por isso, Senhor Presidente, eu acompanho Vossa Excelência, com essas considerações, forte nos argumentos trazidos pela União de que isso não interfere em área indígena ou em área ambiental, porque, se houvesse alguma dessas alegações, a União as teriam trazido aos autos. O problema aqui é, única e exclusivamente, de uma autorização do Senado que não ocorreu no tempo oportuno. Eu acompanho o voto de Vossa Excelência.

15/03/2012

PLENÁRIO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 79 NÃO INFORMADA**VOTO**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhor Presidente, acho que estamos todos de acordo relativamente à ilegalidade praticada; nenhuma dúvida sobre isso. Também me preocupou muito a questão das terras indígenas na área, basicamente porque ali estamos no Estado de Mato Grosso, em que não apenas essas terras são vastas, como ainda porque há problemas e conflitos substanciais lá para adicionar mais um.

Entretanto, como é próprio do Direito Administrativo, e isto desde muito tempo, a circunstância de haver mesmo atos ilegais, por exemplo, um funcionário, o chamado de fato, que entra ilegalmente, pratica atos, convalidam-se esses atos, porque os terceiros de boa-fé não podem ser aqueles que respondem exatamente por essas consequências. Aqui é muito mais grave pelas consequências sociais que se têm na vastidão da área e, enfim, por todos os que adquiriram e que têm as suas vidas, como Vossa Excelência cansou de enfatizar, devidamente sedimentadas, consolidadas, e que agora uma boa parte não deve sequer saber que existe uma pendência desta natureza, e que pode acordar no dia seguinte sabendo que a sua vida está completamente no ar.

Eu, portanto, também muito ciente de que Vossa Excelência realçou a circunstância de que é uma situação singular, ou seja, uma que não encontra paralelo, quer pela demora neste julgamento, que não pode ser desconsiderado, quer por causa do período passado e que gerou tantas consequências, tantos atos já devidamente aperfeiçoados, ainda que muitos deles sem fonte legal válida, eu também, com essa ressalva das áreas indígenas e da consequência para o julgamento da ação relatada pela Ministra Rosa Weber, acompanho Vossa Excelência.

* * * *

15/03/2012

PLENÁRIO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 79 NÃO INFORMADA

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, vou pedir vênia a Vossa Excelência e àqueles doutos Ministros e Ministras que o acompanharam.

Eu vou julgar procedente a ação. Penso que há um vício de origem absolutamente insanável; nós estamos falando de quarenta mil quilômetros quadrados de terra que nós estamos convalidando. Mato Grosso do Sul e o Estado do Mato Grosso são terras - os Estados - sabidamente com problemas que dizem respeito a terras indígenas, problemas ambientais, o pantanal do Mato Grosso, terras de fronteiras. Eu, *data venia*, não me sinto à vontade para regularizar, numa decisão do Supremo Tribunal Federal, toda essa extensa área que equivale, como Vossa Excelência bem observou, a duas vezes o tamanho do Estado do Sergipe.

Eu não tenho dados fáticos, concretos, para avaliar melhor a situação. Eu me pronuncio pela procedência da ação; evidentemente não excluo as duntas observações de Vossa Excelência no que diz respeito ao princípio da segurança jurídica, da confiança, da manutenção das situações já consolidadas, mas isso a União, juntamente com os Estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, saberá perfeitamente resolver nos casos concretos.

Então, pedindo vênia a Vossa Excelência, e parabenizando-o pelo estudo que fez da questão, julgo procedente a ação.

15/03/2012

PLENÁRIO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 79 NÃO INFORMADA

**TRIBUNAL PLENO
AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 79
VOTO**

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Senhor Presidente, eu renovo meus votos de cumprimentos a Vossa Excelência pela consistência do estudo que Vossa Excelência, como Relator, nos ofertou.

Mas entendo que a causa nos chega envolta numa ambiência de nebulosidade quanto aos reais beneficiários dessas terras públicas, se verdadeiros colonos, se empresas, inclusive economicamente portentosas, se ONGs; ambiente ainda de nebulosidade quanto à própria natureza jurídica dos atos formalmente celebrados. Há um vaivém de informação aqui nos autos que me deixa inseguro quanto à ocorrência dos verdadeiros fatos.

Do ponto de vista dos dramas humanos, como a nossa decisão pela procedência implicará o retorno de direito dessas terras ao próprio Poder Público, o Poder Público, emparceiradamente - Estado, Municípios, União -, administrará essas questões remanescentes numa perspectiva de ordem de justiça social, de sensibilidade, para situações definitivamente constituídas.

Por isso, vou acompanhar a divergência, pedindo vênias aos que pensam diferentemente, como é o caso de Vossa Excelência.

###

15/03/2012**PLENÁRIO****AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 79 NÃO INFORMADA**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, a cada dia, convenço-me mais e mais de que a nossa tão pouco amada Constituição Federal não reflete um documento rígido, mas sim um documento flexível, podendo ser colocado em segundo plano, tendo em conta, até mesmo, o que se denomina como fato consumado, presente legislação ordinária.

Mas, enquanto tiver a toga sobre os ombros, insistirei no que desde sempre aprendi – a necessidade de preservar-se, acima de tudo, os princípios constitucionais, já não falo de letra expressa, explícitos e implícitos. Fato consumado, para mim, não tem a potencialidade vislumbrada por alguns. O fato consumado, a meu ver, há de estar, para merecer agasalho, em harmonia com a Constituição Federal, e pouco importa que a controvérsia seja originária da década de 50. O que importa saber é se há uma ação que não foi fulminada por um dos institutos a que me referi – quanto ao direito, a decadência, e, quanto à ação, em si, a prescrição –, e se cumpre, ou não, ao Supremo pronunciar-se, e pronunciar-se como guarda maior da Carta.

Presidente, o surgimento da controvérsia, e tivemos dois pareceres no processo em idêntico sentido. O primeiro subscrito pelo Procurador da República Walter José de Medeiros, com a aprovação do Procurador-Geral Inocêncio Mártires Coelho. O segundo pela Subprocuradora-Geral da República – e não me canso de enaltecê-la, sob o ângulo da proficiência – Doutora Anadyr de Mendonça Rodrigues, com a aprovação do Procurador-Geral da República Geraldo Brindeiro.

Em 1975, em peça dirigida ao relator Ministro Elói José da Rocha, o então Procurador-Geral da República Oscar Corrêa Pina sinalizou que se teria, na espécie, como concessionárias – e apontou que estariam envolvidas, a princípio, depois houve diligência para citar-se outras pessoas jurídicas e naturais –, de início, a Companhia Colonizadora Mato Grosso e Paraná Ltda., a Companhia Colonizadora Cuiabá Ltda., a

ACO 79 / NÃO INFORMADA

Colonizadora Camaria Ltda., a Empresa Colonizadora Industrial Agrícola Pastoril Ltda. e a Colonizadora São Paulo-Goiás-Mato Grosso Ltda.

Como surgiu, Presidente, a celeuma? Surgiu com o pedido de informações implementado pelo então Senador Filinto Muller quanto a certa exposição de motivos do Ministro da Agricultura, datada de 1º de dezembro de 1954, em que se relatava ao Presidente da República – vejam a importância da matéria – a ocorrência de fatos graves passados em Mato Grosso, em prejuízo – está entre aspas – da população indígena, de colonos e da própria Segurança Nacional.

O Senado da República não silenciou, não foi apático, e constituiu uma Comissão de Inquérito para apurar os referidos fatos. Essa Comissão assentou que os documentos apresentados pelos depoentes, inclusive pelo Governador de Mato Grosso, à época o Senhor Fernando Corrêa da Costa – e vou ler o trecho –, eram impressionantes, e revelavam irregularidades de vulto, confirmando ter havido, realmente, violação do artigo 156 da Constituição, que proíbe a concessão ou alienação – institutos diversos, daí a disjuntiva "ou" entre os vocábulos – de terras públicas, com área superior a dez mil hectares, sem a prévia autorização do Senado Federal.

Essa foi a conclusão:

A Comissão opina para que toda a documentação dos três volumes, que constituem o processo deste inquérito, seja remetida ao doutor Procurador-Geral da República para as medidas judiciais necessárias à anulação dos atos praticados pelo Governo do Estado de Mato Grosso, em fraude ao artigo 156, § 2º, da Constituição Federal.

Preceitos constitucionais envolvidos na espécie, Presidente, e o tema de fundo continua sendo, portanto, um atual. Inicialmente, o versado no § 2º do artigo 156 da Carta de 1946, a Carta que estava em vigor, uma das mais democráticas que nós tivemos – e me orgulho de ter nascido nesse ano:

ACO 79 / NÃO INFORMADA

§ 2º - Sem prévia autorização do Senado Federal, não se fará qualquer alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares.

Esse preceito foi reiterado em 1967, mediante o artigo 164 dessa Carta. A referência aos dois institutos – alienação e concessão – e também à área permaneceu. A área foi reduzida: de dez mil para três mil hectares. Acima de três mil hectares, havia a necessidade da autorização dos representantes dos Estados, do Senado da República.

Na Carta de 1969 – uma verdadeira Constituição, a Emenda nº 1, manteve-se o preceito. Levando em conta a envergadura da matéria, na Carta de 1988, passou-se a exigir não a manifestação de uma das Casas, mas a manifestação do Congresso Nacional, tendo sido diminuído, ainda mais, o número de hectares: de três mil para dois mil e quinhentos hectares. Relembre-se, na Carta de 1946, regedora da espécie, considerava-se viável a alienação até dez mil hectares, tendo em conta a referência a área superior a esse quantitativo.

Presidente, houve a concessão inicial, como ressaltado pela Subprocuradora Anadyr, do que seria um serviço público, sem a concorrência, sem observar-se o tratamento igualitário quanto àqueles que prestariam o serviço. Posteriormente, ocorreu um acordo, e transmutou-se, ou melhor, autorizou-se a denominada Fundação Brasil Central a entregar, gratuitamente, às famílias estabelecidas nos lotes – somente às famílias – os títulos de propriedade. E, então, veio à balha o envolvimento do domínio das áreas individualizadas.

Presidente, o Estado de Mato Grosso – não tenho a menor dúvida – acabou transferindo o domínio de áreas à citada Fundação. E o fez de uma forma, a meu ver, muito, mas muito extravagante, porque a transferência apanhou terras indígenas. Em várias passagens dos autos – leio o parecer da Procuradoria-Geral da República, e talvez por isso mesmo existam na área os conflitos que temos e que ainda vamos resolver –, está comprovado que houve concessões de terras de tribos indígenas daquela região. Terras indígenas que seriam não da titularidade do Estado, que seriam da titularidade – como todos sabemos – da União.

ACO 79 / NÃO INFORMADA

Presidente, o que se buscou com a propositura da ação? Qual é o pedido que vamos julgar – porque não se julga procedente ou improcedente a ação que, para mim, é ato de ir ao protocolo e dar entrada em documentação que a revele – procedente ou improcedente? É pacífico que os atos foram praticados à margem, a mais não poder, da Carta de 1946. Tem-se pedido para simplesmente serem declarados nulos os títulos, aqueles títulos primitivos formalizados sem observância do requisito essencial à valia do ato, já que não posso vislumbrar, em preceito da Constituição Federal, norma simplesmente dispositiva, ou seja, que somente atue, que somente tenha eficácia se não houver manifestação de vontade sobre o tema. O pedido é único: declaração de insubsistência desses contratos.

Não estamos a perquirir, a questionar, a indagar sobre as consequências, os desdobramentos do acolhimento do pleito formulado, a envolver a declaração de insubsistência – por isso, a ação é constitutiva negativa – desses títulos. Como disse, a matéria continua atual porque disciplinada pela Carta de 1988. O que ocorreu em 1952 poderá se repetir hoje.

Evidentemente, se houver a demora, como houve neste caso, na tramitação do processo, talvez – já não estarei mais no Tribunal –, daqui a cinco, dez anos, também se declare que existem situações constituídas e que não se pode tornar realmente suprema a Carta da República, no que situada no ápice da pirâmide das normas jurídicas.

Receio muito, Presidente, toda vez que o Supremo fecha os olhos aos ditames constitucionais. Receio porque isso acaba estimulando o desrespeito à ordem jurídica, inclusive à constitucional, porque, mais na frente, se dará o dito pelo não dito e imperará o faz de conta, como se não estivesse em vigor a Constituição Federal.

Desdobramentos no campo social: busco sempre aprimorar a formação humanística possuída e digo, em sala de aula, inclusive a juízes, que talvez mais importante do que a formação técnica, presumível, seja a humanística, porque as leis são feitas para os homens e não os homens para a as leis. Em síntese, os desdobramentos ficarão no campo de uma

ACO 79 / NÃO INFORMADA

política até mesmo social a ser implementada pelo Estado.

O que não posso é, diante de procedência escancarada da causa de pedir formulada na inicial, tendo em conta as Constituições a que me referi, especialmente a de 1946, regedora da espécie, julgar, mesmo assim, improcedente – e ninguém nega neste Plenário o vício articulado pela União – o pedido formulado. E digo que não estamos aqui a cuidar apenas dos menos afortunados que talvez estejam ocupando certas glebas alienadas. Estamos a cuidar de um grande todo, em Estado que se aponta que o latifúndio impera.

Por isso, peço vênica a Vossa Excelência para julgar procedente, como preconizado pelo Ministério Público Federal nos dois pareceres a que me reporte, o pedido formulado na inicial.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 79

PROCED. : MATO GROSSO

RELATOR : MIN. CEZAR PELUSO

AUTOR(A/S) (ES) : UNIÃO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RÉU(É) (S) : EMPRESA COLONIZADORA RIO FERRO LTDA

ADV.(A/S) : CLAUDIO DE SOUZA AMARAL

RÉU(É) (S) : ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

RÉU(É) (S) : CIA COMERCIAL DE TERRAS DO SUL DO BRASIL

ADV.(A/S) : JAIR DE OLIVEIRA

RÉU(É) (S) : CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO CAMARGO CORRÊA S/A.

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS BETTIOL

ADV.(A/S) : ROSA MARIA M. BROCHADO

RÉU(É) (S) : CIA PAN-AMERICANA DE ADMINISTRACAO

ADV.(A/S) : VICENTE LUIS DE OLIVEIRA RIBEIRO

RÉU(É) (S) : SOCIEDADE DE MELHORAMENTOS IRMAOS BRUNINI LTDA

ADV.(A/S) : MARIA CRISTINA PAIXAO CORTES

RÉU(É) (S) : CIA DE TERRAS DE ARIPUANA S.A.

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, Ministro Cezar Peluso (Presidente), julgou improcedente a ação, contra os votos dos Senhores Ministros Ricardo Lewandowski, Ayres Britto e Marco Aurélio. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes e, neste julgamento, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Falou pela ré Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A, o Dr. Ewerton Azevedo Mineiro. Plenário, 15.03.2012.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux e Rosa Weber.

Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

p/ Luiz Tomimatsu
Secretário