

11/12/2014

PLENÁRIO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 685 RORAIMA

RELATORA : **MIN. ELLEN GRACIE**
REDATOR DO : **MIN. MARCO AURÉLIO**
ACÓRDÃO RISTF
AUTOR(A/S)(ES) : **UNIÃO**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
RÉU(É)(S) : **ESTADO DE RORAIMA**
ADV.(A/S) : **PGE-RR - LUCIANO ALVES DE QUEIROZ**
LIT.PAS.(A/S) : **ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DE RORAIMA -**
AMARR
ADV.(A/S) : **PAULO SÉRGIO BRÍGLIA**

BEM PÚBLICO – TERRITÓRIO TRANSMUDADO EM ESTADO – INTEGRAÇÃO. A integração de imóvel ao novo Estado, decorrente da transformação de Território, pressupõe o domínio ou o uso por este último.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em julgar procedente a ação cível originária, por unanimidade, em sessão presidida pela Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 11 de dezembro de 2014.

MINISTRO MARCO AURÉLIO – RELATOR

04/08/2011

PLENÁRIO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 685 RORAIMA

RELATORA : **MIN. ELLEN GRACIE**
AUTOR(A/S)(ES) : **UNIÃO**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
REU(É)(S) : **ESTADO DE RORAIMA**
ADV.(A/S) : **PGE-RR - LUCIANO ALVES DE QUEIROZ**
LIT.PAS.(A/S) : **ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DE RORAIMA - AMARR**
ADV.(A/S) : **PAULO SÉRGIO BRÍGLIA**

RELATÓRIO

A Senhora Ministra Ellen Gracie: 1. A União propõe ação de reintegração de posse, com pedido de liminar, contra o Estado de Roraima, requerendo a integração à lide da Associação dos Magistrados de Roraima – AMARR na condição de litisconsorte passivo. Informa que a “(...) *União Federal é senhora e legítima possuidora do imóvel situado na Rua Paulo Pereira, 72, no Bairro de São Francisco, em Boa Vista/RR, sendo que o mesmo faz parte dos 8 (oito) lotes da quadra nº 93, com uma área total de 10.525,00 m2, estando regularizado junto aos órgãos competentes, no qual foi cedido ao Ministério da Justiça – Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, conforme termo de entrega lavrado pela Delegacia do Serviço do Patrimônio da União/AM, na forma do processo protocolizado sob o nº 0282-01364/1979, (...)*” (fl. 03).

Aduz que o referido imóvel encontra-se atualmente ocupado pela Associação dos Magistrados de Roraima – AMARR, sob amparo do art. 256 da Lei Complementar 2, de 22 de setembro de 1993, que trata do Código de Organização Judiciária do Estado de Roraima e que confere sua propriedade ao Poder Judiciário daquele Estado (fl. 03).

Requer a concessão de liminar reintegratória acrescida dos procedimentos de estilo e, ao final, seja a demanda julgada procedente “*para o efeito de reintegrar a Autora na posse do imóvel que lhe foi esbulhado,*

ACO 685 / RR

condenando-se os requeridos e/ou terceiros, nos ônus de sucumbência, a pagamento de indenização correspondente ao ressarcimento de reparos no imóvel, despesas de água e energia elétrica e demais cominações legais a serem apuradas em liquidação de sentença, bem como seja decretada a perda de possíveis benfeitorias que tenham feito no imóvel, pois se as fizera foi sem a autorização da Autora” (fl. 05).

Juntou documentos e, em especial, o Termo de Entrega do imóvel objeto da lide, lavrado pelo Serviço do Patrimônio da União (fls. 09 e 10), em 27 de novembro de 1981, sob as condições previstas no Decreto-Lei 9.760, de 1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União.

2. A lide prosseguiu perante a 1ª Seção Judiciária do Estado de Roraima, com a citação dos requeridos, a audiência de justificação com depoimentos testemunhais (fls. 33-40), a juntada de documentos (fls. 41-104) e as manifestações pelo indeferimento da liminar pleiteada (fls. 105-110 e 113-117).

Após a audiência de justificação, deferiu-se a liminar (fls. 119-128), que posteriormente foi reconsiderada *ex officio* (fls. 143 e 144). Com recursos de agravo de instrumento interpostos pelos requeridos (fls. 132-142 e 146-169), julgados prejudicados (fls. 221 e 225), foram apresentadas contestações (fls. 170-179 e 183-209) e réplica (fls. 236-242), proferindo-se sentença de procedência (fls. 244-250), para reintegrar a União na posse do imóvel objeto da ação.

O Estado de Roraima (fls. 252-290) e a Associação dos Magistrados do Estado de Roraima – AMARR (fls. 292-320) apresentaram recurso de apelação o qual, com as contra-razões (fls. 323-328) da União, foi remetido para a apreciação do Egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que reconheceu a incompetência da Justiça Federal, com base no art. 102, I, *f*, da Constituição (fl. 350), e, em sede de remessa oficial, anulou a sentença prolatada.

ACO 685 / RR

3. Remetidos os autos a esta Corte, após parecer consignado pelo Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República em exercício, Dr. Antonio Fernando Barros e Silva de Souza, opinando pela procedência dos pedidos (fls. 358/363), vieram os autos conclusos.

É o relatório.

04/08/2011

PLENÁRIO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 685 RORAIMA

VOTO

A Senhora Ministra Ellen Gracie - (Relatora): 1. Visto que foi a União que ajuizou ação de reintegração de posse contra o Estado de Roraima, configurou-se o conflito federativo, não obstante a inclusão na lide da Associação dos Magistrados de Roraima – AMARR na condição de litisconsorte passivo.

A jurisprudência desta Corte tem entendimento sedimentado de que a competência originária para julgar as causas e os conflitos entre a União e os Estados, tal qual prevista na alínea *f* do inciso I do art. 102 da Constituição, decorre de sua atribuição constitucional de resguardar o equilíbrio federativo (ACO 236/SP, rel. Min. Xavier de Albuquerque, DJ 20.05.77), zelando pela harmonia política entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira (ACO 359, rel. Min. Celso de Mello, DJ 11.03.04).

Nesse sentido, a ACO 307, DJ 19.12.01, e a ACO 417, DJ 07.12.90, ambas de relatoria do Ministro Néri da Silveira; a ACO 449, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 14.02.03; a ACO 477, rel. Min. Moreira Alves, DJ 24.11.95; a ACO 593- QO, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.12.01; a ACO 640, rel. Min. Marco Aurélio, DJ 20.05.05; a ACO 705, de minha relatoria, DJ 04.02.05, e, mais recentemente, a ACO 555-QO/DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence, levada a julgamento pelo Plenário desta Corte em 04.08.05.

Com fundamento similar, resalto excerto proferido na ACO 447-QO/DF, rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 14.05.93, cujo acórdão decidido no Pleno, por unanimidade, ficou assim ementado:

“Competência originária do Supremo Tribunal Federal, anteriormente recusada por não se caracterizar conflito federativo, em ação movida por empresa pública federal (EBTU), contra o Distrito

ACO 685 / RR

Federal.

Solução que não mais subsiste, quando, liquidada a empresa, passa a União a figurar formalmente como ré, na relação processual (art. 102, I, f, da Constituição), caso em que se impõe o reconhecimento da competência desta Corte.”

Dessa forma, nos casos em que litigam entre si a União e o Estado-Membro, torna-se evidente o conflito federativo, que, por força do art. 102, I, f, da CF, confere competência a esta Corte para o exame da demanda.

2. O presente expediente veio a este Tribunal, onde recebeu a denominação de Ação Cível Originária, em razão de haver sido suscitada questão de ordem perante o Egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região, quando os autos lá se encontravam em sede de recurso de apelação. Desse modo, a fase de instrução transcorreu integralmente perante juízo sem competência para julgamento. Tenho, todavia, como aproveitáveis os atos instrutórios produzidos nos autos, nos termos do § 2º do art. 113 do CPC, por atenderem adequadamente ao rito estabelecido nos arts. 920 a 931 do CPC, sem prejuízo processual à defesa e ao contraditório.

O aproveitamento da instrução é medida que se impõe, seja porque sua renovação, ao que tudo indica, dificilmente traria novos elementos capazes de alterar a situação jurídica apresentada, seja porque sua convalidação não resulta prejuízo à defesa das partes (*pas de nullité sans grief*).

3. Ultrapassada essa questão, cumpre adentrar na controvérsia apresentada nos autos. Em essência, a União pleiteia a reintegração na posse de bem imóvel de sua propriedade (fls. 09-10), cedido ao Ministério da Justiça, para uso do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, tudo conforme Termo de Entrega lavrado sob o n.º 0282-01364/1979 pela Delegacia do Serviço de Patrimônio da

ACO 685 / RR

União no Estado do Amazonas (fls. 09-10). Aponta para a ocorrência de esbulho possessório, já que nele se inaugurou a sede da Associação dos Magistrados de Roraima – AMARR.

4. Os demandados, por sua vez, defendem a tese de que o Estado de Roraima teria recebido o domínio, a posse e a administração do imóvel por ato da Assembléia Nacional Constituinte (fls. 204-205), especificamente pelo teor do § 2º do art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que diz:

“(...) Art. 14. Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos.

§ 2º Aplicam-se à transformação e instalação dos Estados de Roraima e Amapá as normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia, respeitado o disposto na Constituição e neste Ato. (...)”.

Assim, ao se transformar Território Federal em Estado, sustentam que *“tudo quanto estava na posse do ex-Território Federal de Roraima teve ingresso no âmbito possessório desta nova unidade federativa”* (fl. 190), de acordo com o teor do art. 15 da Lei Complementar 41, de 22 de dezembro de 1981, cuja aplicação atenderia à determinação do referido § 2º do art. 14 do ADCT.

“(...)”

Art. 15. Ficam transferidos ao Estado de Rondônia o domínio, a posse e a administração dos seguintes bens móveis e imóveis:

I - os que atualmente pertencem ao Território Federal de Rondônia;

II - os efetivamente utilizados pela Administração do Território Federal de Rondônia;

III -(...)”

Com isso, a alínea *c* do inciso III do art. 256 da Lei Complementar estadual n.º 2, de 22 de setembro de 1993, forneceria o

ACO 685 / RR

substrato necessário para afetar o referido imóvel ao Poder Judiciário do Estado (fl. 194), *in verbis*:

“(…)

Art. 256. Ficam afetadas às atividades do Poder Judiciário do Estado de Roraima, além dos veículos e bens móveis, os bens imóveis abaixo descritos:

(…)

III – 3 (três) casas residenciais de Magistrados, situadas na Capital nos seguintes endereços:

(…)

c) rua Paulo Pereira, quadra 93, lote 08.

(…)”.

5. Os conceitos de posse e domínio, temas dos mais intrincados do Direito Civil¹, debatem-se entre a teoria subjetiva de Savigny e a teoria objetiva de Ihering. A distinção prevista no Código Civil de 1916 foi mantida no atual Código Civil², para se adotar a teoria objetiva de Ihering, que admite a posse enquanto exterioridade da propriedade, ou seja, pela maneira como o proprietário se comporta com relação à coisa da qual é proprietário³. Dessa forma, a posse, considerada como um poder de fato juridicamente protegido, distingue-se da propriedade, que é direito representado em justo título e de acordo com as formas instituídas no ordenamento (art. 1.228, CC).

6. A par dessa distinção, as questões envolvendo o *jus possessorium* e o *jus petitorium* enfrentam ainda hoje grandes discussões doutrinárias e jurisprudenciais. Como leciona Tito Fulgêncio: “A ação possessória é independente e distinta da petítória; aquela se apóia na posse como

1 FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. *Comentários ao Código de Processo Civil, Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. Vol. III, Tomo III: arts. 890 a 945. Rio de Janeiro, Forense. 2001, p. 373.

2 VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: Direitos Reais*. 3ª ed. São Paulo: Atlas. 2003, p. 44.

3 ANDRADE, Ronaldo Alves de. “Juízo Possessório e o Juízo Dominial”. In: *LEX – Coletânea de Legislação e Jurisprudência*. Lex Editora. São Paulo. Nov/1995, pp. 11-2.

ACO 685 / RR

*puro estado de fato, a última tem por fundamento a ofensa de um direito. Corolário: proibição do cúmulo do possessório e do petitório, em regra”*⁴.

7. A redação do art. 923 do Código de Processo Civil, suprimida sua parte final pela Lei 6.820, de 16 de setembro de 1980, adequou o procedimento possessório para que o fato posse, por si só, seja suficiente para fundamentar a autonomia do instituto da posse pleiteada.

“(…)

Art. 923. Na pendência do processo possessório, é defeso, assim ao autor como ao réu, intentar a ação de reconhecimento do domínio.

(…)”

8. Conservou-se, no entender de Silvio de Salvo Venosa, o sentido do ordenamento em manter a tradição das possessórias, de forma a *“examinar-se o domínio como adminículo, subsídio, quando da prova não puder ressaltar a boa, ou melhor, posse”*⁵. Esse entendimento, contudo, não extingue o instituto da *exceptio dominii*, discutida em nosso ordenamento jurídico desde a doutrina citada no Assento, de 16 de fevereiro de 1786, quando se declarou que *“seria visível (o) absurdo se deve julgar nos interditos restituitórios, e os outros casos ocorrentes no foro a posse àquele mesmo que pelo processo e evidência dos autos, se depreende não lhe dever ser julgada a propriedade”*⁶.

9. O atual Código Civil e a redação atribuída ao art. 923 do Código de Processo Civil impedem a apreciação de questões envolvendo a *jus petitorium* em juízo possessório. No entanto, a doutrina de Pontes de Miranda⁷ esclarece ser possível a *exceptio dominii* nos casos em que duas

4 FULGÊNCIO, Tito. *Da Posse e das Ações Possessórias*. Vol I. 4^a. ed. Forense. Rio de Janeiro. 1959, p. 301.

5 VENOSA. Ob. cit., p. 133

6 MIRANDA Pontes de. *Tratado de Direito Privado. Parte Especial*. Tomo X. Rio de Janeiro. Borsoi. 1955, p. 339.

7 MIRANDA. Ob. cit. p. 319.

ACO 685 / RR

peças disputam a posse a título de proprietários ou quando é duvidosa a posse de ambos os litigantes. Dessa forma, *“a exceção do domínio somente é aplicável quando houver dúvida acerca da posse do autor e do réu ou quando ambas as partes arrimarem suas respectivas posses no domínio, caso em que a posse deverá ser deferida àquela que tiver o melhor título, ou seja, ao verdadeiro titular, sem, contudo, fazer coisa julgada no juízo petitório”*⁸.

10. Por fim, a questão debatida nos autos encontra respaldo na Súmula STF n. 487, *in verbis*:

“Súmula 487 – Será deferida a posse a quem, evidentemente, tiver o domínio, se com base neste for ela disputada”

Silvio de Salvo Venosa adverte que *“somente se traz à baila a súmula se ambos os contendores discutirem a posse com base no domínio, ou se a prova do fato da posse for de tal modo confusa que, levadas as partes a discutir o domínio, se decide a posse em favor de quem evidentemente tem o domínio. Todavia a ação não deixa de ser possessória, não ocorrendo coisa julgada a cerca do domínio”*⁹.

Trago à referência o Recurso Extraordinário 59.943, rel. Min. Evandro Lins e Silva, precedente que fundamenta a edição da Súmula STF n. 487, assim ementado:

“POSSESSÓRIA. Manutenção.

1) Interpretação do art. 505, do Código Civil. Exceção de domínio. Razoável a que só admite a discussão de domínio no juízo possessório quando todos os litigantes disputem a posse com base na alegação de propriedade.

2) Posse em nome alheio. Circunstância dependente de exame de prova.

3) Necessidade de precisa delimitação da área cuja posse se

8 ANDRADE. Ob. cit., p. 17.

9 VENOSA. Ob. cit. p.134.

ACO 685 / RR

disputa.

4) Dissídio jurisprudencial não comprovado.

5) Recurso não conhecido.”

Cumpre destacar esclarecedor excerto do voto do relator,
in verbis:

“(…)

A primeira delas traz, desde logo, o prestígio de Clóvis e recebeu, neste Tribunal, o apoio de dois dos maiores civilistas que já o ilustraram – Orozimbo Nonato (R.F., 103/72, 121/114, 125/166, 128/423, A. J. 85/438) e Hahnemann Guimarães (R.F., 114/387).

É a que sustenta, nas palavras do próprio Orozimbo Nonato, que ‘para que o art. 505 não enegreça a mácula de uma contradição, é necessário se entenda que a exceptio proprietatis somente é possível na ação possessória quando os litigantes todos pretendam a posse como proprietários. Em tais casos, a propriedade é o fundamento mesmo da ação possessória’ (RE n.º 8.805, A.J. 85/438). Essa a tese esposada pela sentença recorrida para, com coerência, rejeitar os embargos, pois, no caso, o recorrido jamais pretendia a propriedade da gleba por cuja posse se litigava.

Outros admitem mais a exceção de domínio em outra hipótese: - a de ser duvidosa a posse dos litigantes, quando se poderia recorrer ao critério do domínio para solver a questão possessória.

(…)”.

Adequando-se ao caso dos autos, transcrevo excerto do voto da lavra do eminente Ministro Aliomar Baleeiro, proferido nos autos do Recurso Extraordinário 63.080, *in verbis:*

“(…)

O Supremo Tribunal Federal tem decidido, aliás, que, em posse, não se toma conhecimento do domínio, salvo quando os vários contendores disputam a posse exclusivamente a título de domínio, isto é, quando o fato material da posse não é claro e cada um deles se diz dono, invocando títulos incompatíveis entre si.

ACO 685 / RR

(...)”

Tendo a União e o Estado de Roraima contendido a posse de bem imóvel, cada qual invocando sua condição de proprietário, faz-se mister averiguar qual dos contendores detém juridicamente a propriedade.

11. É matéria incontroversa entre os demandados – AMARR (fls.173 e 174) e o Estado de Roraima (fl. 191), o fato de que o referido imóvel, em 27 de novembro de 1981, foi entregue pelo Serviço do Patrimônio da União – SPU (na época um órgão afeto ao Ministério da Fazenda) em favor do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (fls. 08 e 102-103).

Diz o item segundo do Termo de Entrega lavrado pelo Serviço do Patrimônio da União, Delegacia no Estado do Amazonas, conforme documento de fls. 09-10, *in verbis*:

“(...) SEGUNDO – que, tendo em vista as Ordens de Serviço SPU n.ºs 3 e 4, de 27 de julho e 26 de dezembro de 1972, a autorização de transferência de jurisdição dada pelo Secretário-Geral do Ministério da Fazenda em despacho de 04 de abril de 1979, o referido próprio nacional é entregue ao outorgado, a cujo encargo ficará enquanto aplicação em suas atividades específicas de construção de residências para integrantes do Ministério Público, em exercício no aludido Território. (...)”

O Decreto-Lei 9.760, de 05 de setembro de 1946, expressamente referido naquele Termo de Entrega, dispõe sobre os bens imóveis da União, regulamentando os ajustes ou os contratos relativos aos imóveis da União e conferindo a seus atos força de escritura pública, conforme determina o comando de seu art. 74, *caput*:

“(...) Art. 74. Os termos, ajustes ou contratos relativos a

ACO 685 / RR

imóveis da União, serão lavrados na repartição local ao S. P. U. e terão, para qualquer efeito, força de escritura pública. Sendo isentos de publicação, para fins de seu registro pelo Tribunal de Contas.(...).”

O item terceiro do Termo de Entrega determina, por sua vez, a reversão do imóvel em favor do Serviço do Patrimônio da União, independentemente de qualquer aviso. Desse modo, fica afastada eventual dúvida em torno da propriedade originária do imóvel objeto de disputa, diante de seu registro no Serviço de Patrimônio da União.

*“(...) TERCEIRO – que, na forma prevista no Decreto-lei n.º 9.760, de 05 de setembro de 1946, a presente entrega é feita nas seguintes condições: a) cessada a aplicação, reverterá o próprio nacional à administração do Serviço do Patrimônio da União, independente de ato especial (art. 77); b) a entrega fica sujeita a confirmação 2 (dois) anos após a lavratura deste termo, cabendo ao Serviço do Patrimônio da União ratificá-la, desde que, nesse período, tenha o imóvel sido utilizado no fim para que é entregue (art. 79, parágrafo 1.º); c) não poderá ser permitida a invasão, cessão, locação ou utilização do imóvel em fim diferente do que justificou a entrega (art. 79, parágrafo 2.º);
(...)”*

12. Das provas trazidas aos autos e, em especial, do item segundo do Termo de Entrega, extrai-se que, até a promulgação da Constituição Federal, a utilização do imóvel esteve afeto ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, instituição que, inquestionavelmente, integra o Ministério Público da União (CF, art. 21, XIII, e 128, I, d).

Com a criação do Estado de Roraima, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios deixou de atuar naquela localidade, pondo termo à condição prevista no item terceiro do Termo de Entrega, com sua instantânea reversão ao patrimônio da União, conforme determina o art. 77 do Decreto-Lei 9.760/46, *in verbis*:

ACO 685 / RR

“(...)

Art. 77. A administração dos próprios nacionais aplicados em serviço público compete às repartições que os tenham a seu cargo, enquanto durar a aplicação. Cessada esta, passarão esses imóveis, independentemente do ato especial, à administração do S.P.U.

(...)” (Grifei)

13. Em razão disso, é de toda evidência que a propriedade do imóvel sempre esteve com a União, na figura do Serviço de Patrimônio da União. O ex-Território de Roraima jamais deteve sua propriedade. Até a promulgação da Constituição Federal de 1988 o imóvel permaneceu afeto ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, sem qualquer vinculação com a administração do ex-Território Federal, ao menos na forma pretendida para fins de incidência do inciso II do art. 15 da Lei Complementar 41/81.

14. Nesse sentido, o parecer ministerial esclarece (fl. 362):

“ (...)

19. *Há que se atentar, portanto, para o fato de que a simples criação do Estado de Roraima não lhe garantiu a propriedade sobre os bens da União localizados em seu território, mantendo a qualidade de bens nacionais todos aqueles que não fossem efetivamente utilizados pela Administração do Território.*

20. *Ora, no caso do imóvel cuja propriedade é discutida na ação sob enfoque, não há dúvida de que sua utilização jamais se deu em benefício da Administração do ex-Território, atual Estado de Roraima.*

21. *Na verdade, conforme disposto no retrocitado Termo de Entrega, o beneficiário da entrega foi o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, que não integrava a estrutura administrativa do Território Federal, razão pela qual a criação do Estado de Roraima não teve o condão de transferir ao patrimônio estadual a propriedade do imóvel.*

ACO 685 / RR

(...)”

15. No que concerne à discussão em torno da posse do imóvel propriamente dito, cabe lembrar que, entre as características que envolvem os bens submetidos ao regime jurídico de direito público, podem-se referir sua inalienabilidade e sua imprescritibilidade, regras preservadas nos arts. 100 a 102 do Código Civil e na Súmula STF n. 340.

“Súmula 340. Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.”

16. Dessa forma, inexistência de lei federal autorizativa impede que sobre o imóvel se pratiquem atos de posse. Além disso, os atos de mera permissão ou tolerância, como esclarece Tito Fulgêncio, *“em si seriam suscetíveis de constituir uma apreensão de posse, mas não engendram nenhum direito de posse, não produzem seus naturais efeitos, porque não se fundam em obrigação preexistente, (...)”*¹⁰.

Nesses termos, o artigo 1.208 do Código Civil estabelece que:

“Art. 1208.- Não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou clandestinidade.”

17. A informação expedida pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Roraima (fl. 16) dá conta de que o imóvel estaria afetado àquele Tribunal desde a edição da alínea “c” do inciso III do art. 256 da Lei Complementar Estadual n.º 2, de 22 de setembro de 1993. Trata-se de texto normativo Estadual que excede sua competência constitucional reservada ao dispor sobre imóvel de propriedade da União (arts. 20, I, e

¹⁰ FULGÊNCIO, Tito. Ob. cit., pp. 76-7.

ACO 685 / RR

22, II, ambos da Constituição Federal), em flagrante inconstitucionalidade.

18. Ante o exposto, **julgo procedente** a presente ação para: a) em sede de controle difuso, declarar a inconstitucionalidade da alínea c do inciso III do art. 256 da Lei Complementar Estadual n. 2, de 22 de setembro de 1993, pelas razões anteriormente apontadas; e b) reintegrar a União na posse do imóvel situado na rua Paulo Pereira, n. 72, Bairro São Francisco, Boa Vista, Roraima.

Condeno os requeridos a pagar à União honorários advocatícios no percentual de 10% sobre o valor atribuído à causa.

Após o trânsito em julgado, o Estado de Roraima e a Associação dos Magistrados de Roraima – AMARR terão o prazo de 90 (noventa) dias para proceder à desocupação voluntária do imóvel.

04/08/2011

PLENÁRIO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 685 RORAIMA

RELATORA	: MIN. ELLEN GRACIE
AUTOR(A/S)(ES)	: UNIÃO
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
REU(É)(S)	: ESTADO DE RORAIMA
ADV.(A/S)	: PGE-RR - LUCIANO ALVES DE QUEIROZ
LIT.PAS.(A/S)	: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DE RORAIMA - AMARR
ADV.(A/S)	: PAULO SÉRGIO BRÍGLIA

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, uso a palavra para justificar o pedido de vista.

Tenho dúvidas a respeito da matéria de fundo, porque, pelo artigo 14, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ocorre a aplicação das normas relativas à criação do Estado de Rondônia aos novos Estados surgidos com a extinção dos Territórios. Não estou a par dessas regras, ou seja, se os bens da União que vinham sendo utilizados no Território passaram, ou não, ao novo Estado.

Por isso, peço vista do processo.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 685

PROCED. : RORAIMA

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE

REDATOR DO ACÓRDÃO RISTF : MIN. MARCO AURÉLIO

AUTOR(A/S) (ES) : UNIÃO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RÉU(É) (S) : ESTADO DE RORAIMA

ADV.(A/S) : PGE-RR - LUCIANO ALVES DE QUEIROZ

LIT.PAS.(A/S) : ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DE RORAIMA - AMARR

ADV.(A/S) : PAULO SÉRGIO BRÍGLIA

Decisão: Após o voto da Senhora Ministra Ellen Gracie, Relatora, julgando procedente a ação, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Marco Aurélio. Ausente, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 04.08.2011.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux.

Sub-Procuradora-Geral da República, Dra. Sandra Cureau.

p/ Luiz Tomimatsu
Secretário

11/12/2014

PLENÁRIO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 685 RORAIMA

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Com a inicial de folha 2 a 6, a União formalizou ação de reintegração de posse, com pedido de liminar sem oitiva dos réus, em face do Estado de Roraima e da Associação dos Magistrados daquela unidade federativa, na condição de litisconsorte passiva. O imóvel é situado na Rua Paulo Pereira, 72, no Bairro de São Francisco, em Boa Vista/RR, e encontra-se ocupado pela mencionada Associação.

Os réus defenderam a tese de que o referido Estado teria recebido o domínio, a posse e a administração do imóvel por ato da Assembleia Nacional Constituinte, especificamente mediante o § 2º do artigo 14 das Disposições Transitórias da Carta de 1988. Eis o teor do texto:

[...]

Art. 14. Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos.

[...]

§ 2º - Aplicam-se à transformação e instalação dos Estados de Roraima e Amapá as normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia, respeitado o disposto na Constituição e neste Ato.

[...]

Consoante sustentaram, na transformação, tudo que estava na posse do ex-Território Federal teve ingresso no âmbito possessório da nova unidade federativa, inclusive o bem objeto da ação. Evocaram o artigo 15

ACO 685 / RR

da Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981, que dispõe:

[...]

Art. 15 - Ficam transferidos ao Estado de Rondônia o domínio, a posse e a administração dos seguintes bens móveis e imóveis:

I - os que atualmente pertencem ao Território Federal de Rondônia;

II - os efetivamente utilizados pela Administração do Território Federal de Rondônia;

III - rendas, direitos e obrigações decorrentes dos bens especificados nos incisos I e II, bem como os relativos aos convênios, contratos e ajustes firmados pela União, no interesse do Território Federal de Rondônia.

[...]

Asseveraram, por fim, que a transferência do citado imóvel ao Poder Judiciário do Estado de Roraima teve como base o artigo 256, inciso III, alínea "c", da Lei Complementar estadual nº 2, de 22 de setembro de 1993. Eis a redação do preceito:

[...]

Art. 256. Ficam afetadas às atividades do Poder Judiciário do Estado de Roraima, além dos veículos e bens móveis, os imóveis abaixo descritos:

[...]

III - 03 (três) casas residenciais de magistrados, situadas na Capital, nos seguintes endereços:

ACO 685 / RR

[...]

c) Rua Paulo Pereira, Quadra 93, Lote 08.

[...]

O processo tramitou na 1ª Seção Judiciária do Estado de Roraima. O Juízo, inicialmente, deferiu a liminar, mas reconsiderou a decisão. Após a prolação de sentença de procedência, os réus interpuseram apelação. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região declarou a incompetência da Justiça Federal para julgar o processo, fazendo-o com fundamento no artigo 102, inciso I, alínea “f”, da Carta Federal, bem como anulou a sentença proferida. O processo, remetido ao Supremo, foi distribuído à Ministra Ellen Gracie. No parecer, a Procuradoria Geral da República manifestou-se favoravelmente ao acolhimento do pedido formulado pela autora.

Na sessão plenária de 4 de agosto de 2011, a relatora consignou a competência do Supremo para julgar a matéria, considerada a existência de conflito federativo. Aproveitou os atos praticados perante o Juízo de origem, nos termos do § 2º do artigo 113 do Código de Processo Civil, haja vista a ausência de prejuízo processual à defesa e ao contraditório. No mérito, disse da observância do Verbete nº 487 da Súmula do Supremo, porquanto as partes disputam a posse com base no domínio. Asseverou ser incontroversa a entrega do imóvel, em 27 de novembro de 1981, pelo Serviço de Patrimônio da União ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Esclareceu que o Termo de Entrega, o qual tem força de escritura pública, consoante preceitua o artigo 74 do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, previu a reversão do imóvel com a cessação da destinação. Consignou que, diante da criação do Estado de Roraima, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios deixou de atuar naquela localidade, operando-se a automática reversão ao patrimônio da União, conforme determina o artigo 77 do Decreto-Lei nº 9.760/46.

ACO 685 / RR

Segundo a relatora, a propriedade do imóvel sempre foi da União, e a posse permaneceu com o referido Ministério Público sem qualquer vinculação com o ex-Território Federal. Relembrou a imprescritibilidade – usucapião – dos bens públicos, para afastar qualquer alegação em tal sentido.

Fez ver a inaplicabilidade do artigo 256, inciso III, alínea “c”, da Lei Complementar estadual nº 2, de 22 de setembro de 1993, por inconstitucionalidade formal, ao dispor sobre imóvel de propriedade da União, em afronta aos artigos 20, inciso I, e 22, inciso II, da Constituição de 1988. Finalmente, julgou procedente o pedido para reintegrar a União na posse do mencionado imóvel, dando o prazo de noventa dias para a desocupação voluntária. Condenou os réus a pagar honorários advocatícios, fixados em 10% sobre o valor atribuído à causa.

Pedi vista, então, para melhor exame da controvérsia. Passo agora a analisá-la.

A competência do Supremo para julgar a espécie está revelada na alínea “f” do inciso I do artigo 102 da Carta Federal. Em caso semelhante, assentei:

Realmente, consta da Carta da República competir ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta. Descabe interpretar a norma de competência e estabelecer distinções em face do conteúdo econômico do conflito, da repercussão política que possa haver. Esse enfoque harmoniza-se com o texto constitucional, no que apanha ações que envolvam, na relação processual, até mesmo entidades da administração indireta. O objetivo não é outro senão afastar da primeira instância da Justiça Federal ou da Justiça do Estado os conflitos, surgindo o Supremo Tribunal Federal como árbitro maior da boa convivência federativa.

Sabe-se que, nas ações possessórias, não se discute a dominialidade

ACO 685 / RR

do bem, em proteção da paz social. A regra encontra-se expressa, inclusive, no § 2º do artigo 1.210 do Código Civil em vigor – embora inadequado, na espécie, por ser posterior ao conflito, cabendo trazer à balha o princípio da irretroatividade das leis – e no artigo 923 do Código de Processo Civil, com a redação que lhe foi atribuída pela Lei nº 6.820/1980. Porém, como explicitou a relatora, o Supremo, interpretando o disposto no artigo 505 do Código Civil de 1916, aplicável ao caso, admitiu a discussão de domínio quando os litigantes disputam a posse com base na alegação de propriedade e do contexto processual não é possível verificar qual deles possui a melhor posse – Recurso Extraordinário nº 59.943, de relatoria do Ministro Evandro Lins e Silva, e Verbete nº 487 da Súmula. No caso, trata-se dessa situação.

O quadro descrito na inicial revela ser inaplicável o contido no inciso II do artigo 15 da Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981, porquanto a transferência dominial dependia do efetivo uso do bem pela administração do Território Federal de Roraima. Em linguagem técnica, para que houvesse integração ao patrimônio do Estado, o bem deveria estar afetado à atividade administrativa do ex-Território Federal, o que não ocorreu.

Observem que, na data da promulgação da atual Constituição, o imóvel destinava-se às atividades do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, ou seja, um ramo do Ministério Público da União, a teor da alínea “d” do inciso I do artigo 128 da Carta da República. Vejam os documentos anexados ao processo, em especial o Termo de Entrega firmado entre o Órgão e a União. O bem somente passou a ser utilizado pelo Tribunal de Justiça local quando da edição da Lei Complementar estadual nº 2, de 22 de setembro de 1993, quase cinco anos após a edição da Carta de 1988. Com base nessas premissas, afastou a procedência da alegação de domínio formulada pelo Estado de Roraima.

Acompanhando a relatora, julgo procedente o pedido para: (i) declarar a inconstitucionalidade do artigo 256, inciso III, alínea “c”, da Lei Complementar estadual nº 2/93, no que implicou a afetação do mencionado imóvel ao Poder Judiciário do Estado de Roraima, e (ii)

ACO 685 / RR

deferir a reintegração da posse da União sobre o imóvel em questão, o qual poderá ser desocupado, voluntariamente, no prazo de noventa dias, a contar do trânsito em julgado.

11/12/2014

PLENÁRIO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 685 RORAIMA

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Senhora Presidente, eu estou acompanhando o Relator, tendo em vista que o julgamento já se iniciou, e que Sua Excelência está mantendo a decisão da Ministra Ellen. Eu pessoalmente e alguns outros Ministros, nessas questões, já não temos mais considerado o Supremo competente, por não ser uma questão apta a afetar o pacto federativo, é uma disputa miúda de bens. Mas acho que, como o julgamento já havia se iniciado, não será o caso de, neste momento, declarar-se essa incompetência.

De modo que estou acompanhando Sua Excelência.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 685

PROCED. : RORAIMA

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE

REDATOR DO ACÓRDÃO RISTF : MIN. MARCO AURÉLIO

AUTOR(A/S) (ES) : UNIÃO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RÉU(É) (S) : ESTADO DE RORAIMA

ADV.(A/S) : PGE-RR - LUCIANO ALVES DE QUEIROZ

LIT.PAS.(A/S) : ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DE RORAIMA - AMARR

ADV.(A/S) : PAULO SÉRGIO BRÍGLIA

Decisão: Após o voto da Senhora Ministra Ellen Gracie, Relatora, julgando procedente a ação, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Marco Aurélio. Ausente, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 04.08.2011.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação. Redigirá o acórdão o Ministro Marco Aurélio. Não votou a Ministra Rosa Weber, sucessora da Ministra Ellen Gracie (Relatora). Ausentes, justificadamente, o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), em viagem à Itália para participar da "101ª Sessão Plenária da Comissão de Veneza", e, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia (Vice-Presidente). Plenário, 11.12.2014.

Abriu a sessão o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), que se retirou para seguir em viagem à Itália para participar da "101ª Sessão Plenária da Comissão de Veneza". Presidiu a sessão a Ministra Cármen Lúcia (Vice-Presidente). Presentes os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte
Assessora-Chefe do Plenário