

6/12/66

P. J. — JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

2046

Registro de Acórdão	
Prejudicado nº 2	
Registrado sob o n.º	2358
em 21 de	março de 1962
Data da assinatura	

PARCIALMENTE
ILEGIVEL

PREJULGADO Nº 2

Suscitante — Primeira Turma do Tribunal de Justiça do Distrito Federal

Suscitado — Juiz de Direito da Vara Civil

Relator — Desembargador Raimundo Macedo.

R E L A T Ó R I O

O Senhor Desembargador Raimundo Macedo (Relator) —

Senhor Presidente, o caso está relatado a fls. 88, quando o processo foi apresentado ao Tribunal como reclamação, nos seguintes termos: "A presente reclamação diz respeito a uma dívida suscitada sobre registro de transmissão de bens imóveis situados no território do Distrito Federal, transmissão que, na hipótese, teria ocorrido em virtude de usufruício declarado em sentença".

"O dr. Lúcio Arantes julgou a dívida no sentido de determinar o registro. Houve agravo dessa decisão, e o dr. Juiz Mário Meuren modificou-a, achando que as terras de Brasília são do domínio da União e que a sentença de usufruício não transitara em julgado, porque sendo a União, interessada, não poderia deixar de haver recurso necessário.

"Então, a parte pediu a subida do agravo a este Tribunal, nos termos do art. 845 do Código de Processo Civil e, aqui, a Turma, examinando o processo, achou que era caso de reclamação e remeteu o feito ao conhecimento do Tribunal Pleno.

"Depois de examinado o processo, o trago a julgamento."

O Tribunal acompanhou o meu voto, decidindo transformar a reclamação em prejudicado, nos termos do art. 161, visto que a matéria era de suma importância e já houvera pronunciamento de uma das Turmas desse Tribunal a respeito do assunto.

Trago o feito a julgamento, neste momento, como prejudicado.

É o relatório.

DOCUMENTO
 FISCALMENTE

PREJULGADO N° 2

V O T O

O Senhor Desembargador Raimundo Macedo (Relator)

Senhor Presidente, desejo dar uma explicação ao advogado da parte interessada, que me fez uma carta reclamando quanto à demora da Justiça, o que importa em denegação da própria Justiça. Embora haja sido ressalvado o meu nome, sinto-me o único responsável por essa demora. E a causa da demora foi aguardar uma oportunidade que pudecesse reunir o Tribunal, na sua composição de Desembargadores, a fim de se dar definitiva orientação à matéria de tal relevância. Esta, a razão única da demora no julgamento do presente feito.

Estando findo o ano, trago à consideração do Tribunal o mencionado prejulgado, embora com três Juízes convocados.

A decisão scertada, a meu ver, é a do Juiz Lício Arantes. Isto porque: a) - quando a Constituição de 1891 declarou que a área do futuro Distrito Federal ficava pertencendo à União, não pretendeu confiscar a propriedade privada existente naquela área; b) - a Constituição foi totalmente revogada pela de 1934, como um todo orgânico, institucional, que abandonou a área demarcada pela Missão Gruls; c) - não há interesse da União exigindo sua intervenção em questões de terras em áreas onde não existe imóvel constitutivo do seu patrimônio, nem há propriedade do Distrito Federal sobre bem imóvel antes pertencente ao domínio privado, enquanto não decretada e executada a respectiva desapropriação; d) - não se pode negar execução à causa julgada, fundado no receio de que, na demanda, não se tenham observado as normas do processo e as do Direito Substantivo.

E vejamos: a) - a Constituição de 1891, no seu art. 3º, declarou:

"Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14 400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital Federal".

Anda por si um errôneo entendimento de que com a demarcação da Comissão Gruls a área de 14 400 quilômetros quadrados passou definitiva e irreversivelmente ao domínio da União. Ora, antes de mais nada, é preciso não perder de vista que o dispositivo em questão estava situado no capítulo da nossa primeira Cons-

P. J. — JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

INJULGADO N° 2

DOCUMENTO
PARCIALMENTE
LEGÍVEL

tituição republicana referente à "Organização Federal", onde não se tratava de bens patrimoniais da União e sim da sua e da organização política dos Estados e do Distrito Federal. Por conseguinte, o art. 3º nada mais disciplinou que o domínio político daquela área que, depois, passaria a dividir, de forma ideal, com o Distrito Federal, quando se concretizasse a mudança, assim como os atos de soberania são divididos com as demais unidades da Federação. Fê-lo para desintegrá-las, politicamente, do Estado-Membro de que fôsse retirada.

RODRIGO OTÁVIO, sem aludir à questão ora em causa, expendeu ensinamento que a ela se ajusta com admirável perfeição. Diz ele: "Desse atributo da soberania decorre todo o domínio abstrato do Estado sobre as coisas que se acham em seu território. Isso não quer dizer que soberania territorial se traduz na propriedade do solo para o Estado, mas sim que, em virtude dela, o Estado exerce sobre toda a extensão territorial o domínio eminentíssimo, ou lução do direito de suzerania, que é um dos atributos da soberania, e se confunde mesmo com a soberania territorial". (Domínio da União e dos Estados, pág. 32). O mesmo autor esclarece, ainda, na mencionada obra, à pág. 28: "Mas, é justamente a soberania territorial (imperium potestas), como o define LAFAYETTE, no lugar indicado, o que aqui se considera domínio eminentíssimo, atributo de soberania, de natureza política, e de forma alguma filiado a um direito de propriedade de natureza civil".

CLÓVIS BEVILÁQUA, que, por equívoco, incluiu, em seus Comentários ao Código Civil, entre os bens patrimoniais da União, a zona que lhe destinou o art. 3º da Constituição de 1891, confundindo, assim, domínio eminentíssimo com bem patrimonial, esclareceu depois, em publicação do Correio da Manhã, de 27-4-28 que, "as terras que, antes da demarcação, já se achavam no domínio particular, por título legítimo, não devem ser desapropriadas mediante prévia indenização. Acham-se elas em situação semelhante à dos bens particulares depois de decreto de desapropriação" (CLÓVIS, anuind Orosimbo Nonato, opúsculo contendo parecer sobre "Terras do Distrito Federal", pág. 87). E, no opúsculo citado, se contém, à pág. 12, opinião do consagrado justista Desembargador Vieira Ferreira, onde se esclarece que a "incorporação", aludida no texto constitucional de 1891, quando não se trate de terras devolutas, mas já incorporadas ao domínio privado, era de jurisdicção e não de propriedade.

PREJULGADO Nº 2

No meu entendimento, nada mais claro. A Constituição transferia para a sua jurisdição, com o fim de depois passá-la à do Distrito Federal, que é parte integrante da Federação e participante, com os Estados, do exercício da soberania, área até então pertencente a um Estado, no caso, o de Goiás. Mas nessa transferência, não se feriu o direito de propriedade que se manteve integral, nos termos do art. 72, § 17.

b) Mas quando assim não fosse, a Constituição de 1934 teria revogado aquela transferência quando, no art. 4º das Disposições Transitórias, abandonando aquela local, como que revogando um decreto de desapropriação não efetivada, estatuiu:

"Será transferida a Capital da República para um ponto central do Brasil. O Presidente da República, logo que a Constituição entrar em vigor, nomeará uma comissão que, sob instruções do Governo, procederá ao estudo de várias localidades adequadas à instalação da capital".

Aí está o abandono da área já demarcada para se procurarem outras "adequadas à instalação da Capital".

A área do Decreto Legislativo nº 4 494, de 1924, não teve oportunidade de passar à jurisdição efetiva da União. Continuou sob a do Estado de Goiás.

O referido decreto foi revogado pela Lei Maior de 1934 e desenganaadamente pela Carta de 1937 que desprezou por completo a idéia de mudança da Capital. Tanto assim é que o Decreto-Lei nº 9 760, de 1946, não incluiu aqueles terras entre os bens do domínio da União.

A Constituição de 1946 fez ressuscitar aquela idéia, não porém a demarcação aprovada pelo Decreto de 1924. Assim é que dispôs no art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

"Art. 4º — A Capital da União será transferida para o planalto central do país.

§ 1º — Promulgado este Ato, o Presidente da República, dentro em sessenta dias, nomeará uma comissão de técnicos de reconhecido valor para proceder ao estudo da localização da nova capital.

§ 2º — O estudo previsto no parágrafo antecedente será encaminhado ao Congresso Nacional, que deliberará a

P. J. -- JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

JUÍZ JULGADO Nº 2

respeito, em lei especial, e estabelecerá o prazo para o início da delimitação da área a ser incorporada ao domínio da União".

Veja bem a expressão da Lei Magna "área a ser incorporada ao domínio da União".

A ser incorporada como?

Politicamente, através da transferência da jurisdição do Estado sob a área demarcada, para a da União Federal, que ~~per~~aria a dirigir-lá através da administração do Distrito Federal. Quanto à propriedade do solo, através de desapropriação, com as limitações do Direito Constitucional.

E o Congresso ditou leis ordinárias regulando a desapropriação e determinou indenização do Estado de Goiás pela perda da área a ser desmembrada do seu território com a efetiva mudança da Capital (ver as Leis nºs 1 803, de 1 953 e 2 864, de 1 956).

Além desses fundamentos, conclui-se que não há interêsses da União exigindo sua intervenção em questões de terras em áreas onde não existam imóveis constitutivos de seu patrimonial, nem há propriedade do Distrito Federal sobre bem imóvel antes pertencente ao domínio privado, enquanto não decretada nem executada a respectiva desapropriação.

O recurso ex officio é estabelecido no art. 822, parágrafo único, inciso III, que diz:

"Haverá apelação necessária das sentenças proferida contra a União, Estados e Municípios".

A sentença não foi proferida contra a União nem contra os Estados ou Municípios. O Juiz julgou o feito entre particulares. Não é de se presumir não tenha ele observado as normas de processo e de direito substantivo para se impugnar a causa julgada, decorrente da sua sentença. Entendo, por conseguinte, que não há como se negar cumprimento à precatória que determinou o registro da sentença que concedeu usucapção à recorrente.

Assim, meu voto é conhecendo do recurso e lhe dando provimento para determinar que o Oficial do Registro proceda ao registro determinado na precatória.

P. J. — JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

PREJULGADO Nº 2

O Senhor Desembargador Darcy Eibeiro — Senhor Presidente, na qualidade de Relator da Apelação Civil nº 418, julgada na Segunda Turma, sendo apelante Delvandro de Souza e Silva e apelada a NOVACAP, tive oportunidade de proferir voto longo sobre o tema em exame, e que passo a ler: "No mérito, cumpre examinar os argumentos oferecidos a favor da inscrição do loteamento?

"O primeiro, aceito pela sentença recorrida, diz respeito à propriedade da União sobre a área de 14 400 quilômetros quadrados, devidamente demarcada, consoante ficou dito no Decreto Legislativo nº 4 494, de 18/1/1 922, que determinou, em seu art. 2º, nela fôsse colocada pedra fundamental, no dia 7 de setembro de 1 922".

"Juristas de inegável sabedoria sustentaram a propriedade da União sobre a citada Zona, no planalto central."

"Além de opiniões já citadas, indico a de CLÓVIS, na observação ao art. 66 do Código Civil (Código Civil Comentado, vol. I, ed. 1 916, pág. 316)."

Disse o mestre, sucintamente, ao enumerar os bens públicos: "c) São bens patrimoniais da União: 1º — A Zona que lhe reservou o art. 3º da Constituição."

"CARVALHO SANTOS, ao comentar o citado dispositivo, ainda depois da Constituição de 1 934, em vários passos, extraiu a mesma opinião (Código Civil Brasileiro Interpretado, vol. 2º ed. 1 936, págs. 121, 132 e 140)."

"A questão, contudo, não comporta solução simplista, mesmo à luz dos dispositivos, da Constituição de 1 891."

"Convém, antes de tudo, fazer certas distinções, necessárias ao desenvolvimento da matéria."

"Má que observar, em primeiro lugar, que a Constituição de 1 891 implantou, no Brasil, em seu art. 1º, a Federação como forma de Estado."

"JELLINEK, em sua Teoría General del Estado, ed. argentina, de 1 943, professa: "En el estado federal hay una pluralidad de Estados fundidos en una unidad; esto es, en tanto que define la competencia del poder del Estado federal, desaparecen las diferencias que separan entre si a los Estados miembros. Por esto, territorio y pueblo de los Estados miembros forman una unidad

P. J. — JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

PREJULGADO Nº 2

en el Estado federal. La tierra de los Estados miembros es el Territorio del Estado federal y el pueblo de aquellos es el de esta"

"Significa essa observação que sobre o mesmo território existem dois poderes a exercer autoridade, atos de império ou jurisdição, o Estado federal e o federado."

"A autonomia confere ao Estado federado a auto-organização e o autogoverno, além do exercício dos poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados pela Constituição (art. 18, § 1º, da Constituição de 1946). De outro lado, garante-lhe a integridade territorial."

"Mas, além do poder de mando, do domínio, no plano do Direito Público, atribuem à Constituição e a legislação ordinária à União e aos Estados domínio, segundo a concepção privatista, mesmo, para que possam cumprir os seus levados fins."

"Assim é que o art. 64 da Constituição de 1891, determinou que pertencessem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus territórios, cabendo à União sómente a guarda de territórios que fosse indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais"

"E o Código Civil discriminou, no art. 66:

"Os bens públicos são:

I - Os de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças."

II - Os de uso especial, tais como os edifícios, ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal.

III - Os dominicais, isto é, os que constituem patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades."

"A linha demarcatória entre o domínio publicístico do Estado sobre as coisas e seu domínio de natureza privada, é sutil.

"Por não serem precisas as linhas entre duas espécies de domínio do Estado, têm ocorrido frequentes confusões doutrinárias entre embas."

"Assim certos autores negaram às entidades de Direito Público o domínio privatístico sobre as coisas de uso comum do pa-

P. J. — JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

REINJULGADO N° 2

vo, por não terem talas o direito de dispor. Averceriam aquelas entidades o direito de fiscalização sobre tais coisas, como poder público (CANVALHO SANTOS, op.cit., vol. 2º, pág.103). Por outro lado, juristas atribuiram à União domínio sobre rios que banhavam mais de um Estado ou se estendiam a Territórios estrangeiros, sob o império da Constituição de 1891, porque esta atribuía ao Congresso Nacional competência privativa para legislar sobre navegação de tais rios, no art. 34, inc. VI. Assim, pensavam, entre outros, CLOVIS LACERDA DE ALMEIDA e MENESES PIMENTEL. Tornou-se célebre a discussão do caso do Rio Parnaíba, dirimida por Acórdão do Egípcio Supremo Tribunal Federal, de 17 de novembro de 1931, publicado no "Diário da Justiça" de 1º de agosto de 1932.

Feito esse reparo sobre a dificuldade de distinguir-se muitas vezes o domínio de Direito Público do domínio de Direito Privado, passemos à análise do art. 3º da Constituição de 1891, assim redigido:

"Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14 400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada, para nela estabelecer-se a futura capital".

"Valeu o art. 3º, acima transcrito, por uma desapropriação da zona ainda não demarcada, integrando coisa ainda não individualizada no patrimônio da União, ou foi apenas expropriação, para fins de domínio público, visando à organização do novo Distrito Federal?

"RACUL DE LA GRASSERIE, em sua monografia clássica L'Etat Fédératif, ed. 1897, págs. 198 a 199, abordou o problema da construção das capitais nos diversos países civilizados, e começar pela França, preocupados em evitar a pressão do povo das cidades sobre os órgãos de governo e aludiu às Federações do Novo Mundo que, a exemplo dos Estados Unidos, não quiseram escolher um dos Estados-Membros para ser a capital e preferiram um território neutro. E acrescentou: "Tantôt sur ce territoire cette ville fédérale est à créer; tantôt elle existe déjà, mais ne s'appartiendra plus et est frappée de fédéralité par une sorte d'exemption pour cause d'utilité fédérale."

"HILSA, em seu Derecho Constitucional, ed. 1959, pág. 847, referindo-se à sua pátria, à Argentina, asseverou: "La sede del gobierno federal debía estar — como está — en territorio fe-

P. J. — JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

MANGABO

P. JULGADO N° 2

deral, bajo la autoridad directa del gobierno federal e no ser huésped de un gobierno local".

"Não teria o art. 3º atingido a zona a que aludiu de federalidade, por uma espécie de expropriação por motivo de utilidade federal, para usar a feliz expressão de RAOUL DE LA GRASSERIE? Ou o seu enunciado já importou, por si só, em incorporação da zona não delimitada ao domínio da União?"

"Parece mais lógico aceitar a primeira hipótese."

"Assim pensava o Ministro CARVALHO MOURÃO, ao votar no caso do Rio Paranaíba, já mencionado. "Território Federal só será depois de demarcada e mudada a capital, aquela em que se encontrar a sede do Governo da República, se outra organização não for dada a este Distrito Federal e ser criado no interior do país, nos termos da Constituição."

"Disse bem CARVALHO MOURÃO: território federal só será depois de demarcada e mudada a Capital."

"É que o art. 34, inc. 13, da Constituição de 1891 conferiu competência privativa ao Congresso Nacional para mudar a Capital da União, o que vale dizer, atribuiu-lhe poder discricionário para tal fim."

"Legou-nos BARBALHO (Comentários à Constituição, ed. 1902, pág. 112), a respeito, ao comentar o mandamento, o seguinte magistério: "Cabe ponderar que os termos do presente parágrafo não impedem a mudança da capital para outro logar que não o planalto-central, desde que o Poder Legislativo reconheça a necessidade de colocal-a n'outra parte; nem, ainda depois de estabelecida no logar indicado pelo art. 3º, a remoção para melhor sítio, definitiva ou provisoriamente, conforme aconselharem as circunstâncias".

"Se a intenção inicial, que predominou na Constituinte, seguindo-se a sugestão do Visconde de Porto Seguro, de mudar a capital da Federação para o planalto Central, era passível de revisão pelo Congresso Nacional, se o Congresso tinha o arbitrio de escolher outro sítio, para nêle fixar a capital, seria ilógico e injurídico admitir que desde logo houvesse sido atribuída à União propriedade sobre a área onde seria ou não, no futuro, situada a nova capital."

P. J. — JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

INQUILÍNADO N° 2

"Considerar o art. 3º atributivo de propriedade à União de uma grande área, que integrava o território de um Estado, e, de outro lado, reconhecer que a Constituição, no art. 34, inc.13, outorgava ao Congresso Nacional pleno arbitrio para decidir sobre a mudança da Capital, seria imputar ao legislador constituinte um contra-senso. Para que fim conferir-se à União a propriedade de considerável zona no interior do país, se a mudança da Capital não era ainda fato necessário, certo, indiscutível? Teria a Constituinte procedido nem ponderação, de maneira imotivada, o que se não pode admitir."

"O certo é que o art. 34, inc. 13, da Constituição outorgou ao Congresso Nacional competência privativa para mudar a capital de União, tout court, sem qualquer restrição, condição ou vinculação."

"Se assim foi, convenhamos em que não é feliz a interpretação do art. 3º da Constituição de 1891, como sendo disposição atributiva de propriedade à União."

"A outra conclusão há de conduzir-nos uma boa hermenêutica."

"A solução acertada, a meu ver, está em considerar que o referido art. 3º conferiu ao Governo Federal o domínio de Direito Público sobre a porção de território a que aludiu, depois que fosse ela demarcada, desmembrada do Estado de Goiás e feita a mudança da capital, como muito bem observou CARVALHO COUTÃO."

"Atente-se nessa outra lição de BARBALHO (op.cit., pág. 9): "A este governo geral a Constituição indistintamente chama União (arts. 2,3,5,etc.), República (art. 34, § 23, art. 72, §§2, 4 e 29), Governo Federal (arts. 6,8,24,e 28, § 2, etc), Governo nacional (art. 48, § 4), Governo da União (art. 34, § 30,art.60 , h 2 e 1 e art. 84) e simplesmente Governo (art. 36, § 11);"

"Se são sinônimas todas essas expressões, na lição de BARBALHO, veja-se como se ilumina o dispositivo, como ganha coerência com os demais mandamentos da Constituição e reforça no nosso espírito a convicção de que quis a Lei Magna de 1891 conferir o domínio de Direito Público e não o domínio de Direito Privado sobre a referida porção de território, se substituirmos, no texto do art. 3º, o termo União pelas expressões - Governo Nacional ou Governo Federal."

P. J. — JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

PREJULGADO Nº 2

"Pecaria pertencendo ao Governo nacional a zona de ... 14 400 quilômetros quadrados no planalto Central e não ao Governo estadual, isto é, seria ela, após demarcada e desmembrada, território em que exerceria o Governo Federal suas autoridades, seu poder exclusivo de mandar e de império, seu domínio, no conceito pубlicístico e não privatístico do termo."

"Essa interpretação harmoniza o art. 3º, não só com o mencionado art. 34, § 13, da Lei Magna de 1 891, como o concilia com o art. 4º, que garantiu aos Estados o respeito à integridade territorial, como consectário da autonomia, com o art. 64, que lhes conferiu a propriedade das terras devolutas, e com o art. 72, § 17, que manteve o direito de propriedade, em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia."

"Tanto mais certa é a conclusão por mim apontada quanto as Constituições e a legislação posteriores vieram demonstrar sua inteira procedência."

"Não se diga que o Decreto-Legislativo nº 4 494, de 18-1-22, que determinou, no art. 2º, a colocação da pedra fundamental na zona a que se referiu o art. 3º do Código Supremo de 1 891, haja atribuído à União a propriedade que a Constituição decididamente não lhe conferiu. E assim não ocorreu porque, ainda quando fosse à ela atributivo de propriedade, seria inconstitucional, por ser atentatório à integridade territorial do Estado de Goiás e desrespeitar o direito de propriedade, vulnerando, desse modo, garantias outorgadas na própria Constituição."

"Com a abrogação da Constituição de 1 891, após o movimento revolucionário de 1 930, foi promulgada a Constituição de 16 de julho de 1 934, que estatuiu sobre o tema, no art. 4º de suas Disposições Transitórias: "Será transferida a Capital da União para um ponto central do Brasil. O Presidente da República, logo que esta Constituição entrar em vigor nomeará uma comissão que sob instruções do Governo, procederá a estudos de várias localidades adequadas à instalação da Capital. Concluídos tais estudos, serão presentes à Câmara dos Deputados, que escolherá o local e tomará, sem perda de tempo, as providências necessárias à mudança. Efetuada esta, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado."

P. J. — JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

TRIBJULGADO N° 2

"Ante os termos prescriptórios da disposição transcrita, não se poderá sustentar, com êxito, houvessem os constituintes admitido a hipótese de já ser o retângulo demarcado, entre os rios Araguaia, Tocantins, S. Francisco e Paranhá, de propriedade da União, pois de outra forma não teriam disposto, de maneira absolutamente indeterminada, que a Capital seria transferida para um ponto central do Brasil, após estudos de várias localidades adequadas à sua instalação."

"A Constituição de 1946, como as anteriores (Constituições de 1937, art. 36, al. b e 2º e de 1934, art. 20, incs. I, II e III), enumerou os bens da União, no art. 34, e inexiste nessa disposição, como ademais se verificou nos outros Estatutos Políticos, qualquer referência à porção territorial mencionada na Constituição de 1891."

"Ao propósito e em reforço do que fica dito, convém salientar que o Decreto-Lei nº 9.750, de 5 de setembro de 1946, baixado poucos dias antes da atual Constituição, ao enumerar os bens imóveis da União, no art. 1º, não contemplou a área discriminada pela missão Gruls."

"Aqui tem cabida o aforismo: "ubi lex volunt, dicitur ubi volunt, tacquit". Dada a importância do imóvel, não só por suas dimensões, como por sua destinação, se propriedade da União porventura fosse, não deixaria o estatuto de incluí-lo no elenco de bens de seu domínio."

"Mas a Constituição de 1946 foi enfática ao negar a propriedade da União sobre a área em que seria situada a capital, após longa discussão, nos trabalhos preparatórios, de que nos dá notícias o Des. José Duarte, em sua Constituição Brasileira de 1946 vol. III, págs. 453 a 455, informando-nos que Daniel Carvalho, Israel Pinheiro e outros constituintes defenderam a localização da Capital no Triângulo Mineiro."

"Dispôs a Lei Maior em vigor, no art. 4º de suas Disposições Transitórias: "A Capital da União será transferida, para o plenário central do País. § 1º — Promulgado este Ato, o Presidente da República, dentro em sessenta dias, nomeará uma comissão de técnicos de reconhecido valor para proceder ao estudo da localização da nova capital".

P. J. — JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

PREJULGADO Nº 2

"§ 2º - O estudo previsto no parágrafo antecedente será encaminhado ao Congresso Nacional, que deliberará a respeito, em lei especial, e estabelecerá o prazo para o início da delimitação da área a ser incorporada ao domínio da União."

"§ 3º - Findos os trabalhos demarcatórios, o Congresso Nacional resolverá a data da mudança da capital."

"§ 4º - Efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado do Guanabara."

"A legislação posterior à Constituição de 1946, sobre o assunto, como não poderia deixar de ser, foi editada para dar cumprimento à disposição transitória, que determinou a discriminação da área a ser ultimamente incorporada ao domínio da União."

"De um lado, a Constituição do Estado de Goiás, no art. 54 de suas Disposições Transitórias, estatuiu: "Localizada, neste Estado, na zona do planalto central, a futura Capital da República, ficará, na data da decretação da mudança desmembrada, automaticamente, do território goiano, a área que para esse fim for delimitada pelo Governo Federal, até o limite máximo de cinqüenta e cinco mil quilômetros quadrados."

"De outro lado, a Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956, após dar autorização ao Poder Executivo (art. 2º, al. g), para "firmar acordos e convênios com o Estado de Goiás, visando à desapropriação dos imóveis situados dentro da área do novo Distrito Federal e do seu posterior desmembramento do território do Estado e incorporação ao Domínio da União", estabeleceu, no art. 24:

"Fica ratificado, para todos os efeitos legais, o decreto nº 480, de 30 de abril de 1955, expedido pelo governador do Estado de Goiás, e pelo qual foi declarado de utilidade e de necessidade públicas e de conveniência de interesse social, para efeito de desapropriação, a área a que se refere o art. 1º".

"Desapropriações por acordo e por via judicial foram regularizadas."

"Estes autos mesmos dão-nos notícia de ação de desapropriação requerida contra o impugnante e outros."

"Afina-se, portanto, a interpretação teleológica e sistemática do art. 3º da Constituição de 1891, feita neste voto, com

P. J. — JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

REJULGADO Nº 2

a evolução dos fatos históricos, a demonstrar o acerto da solução, consciente os ensinamentos de todos as escolas de interpretação a de exegese, a científica e a histórico-evolutiva."

"A afirmação de que a zona discriminada pela missão Gralha é bem dominical da União é dissonância jurídica, nascida de interpretação gramatical do artigo, isolado do contexto constitucional e que colide com os princípios basilares de todos as Leis Maiores brasileiras e com a letra do art. 4º das Disposições Transitórias da atual Constituição."

Pelas razões de meu voto, acompanho inteiramente o senante Relator.

O Senhor Desembargador Mário Brasil — Senhor Presidente, fora dos chamados direitos naturais do homem, que nenhuma lei pode contrariar por sua manifesta impossibilidade de execução, todos os demais, entre nós, têm sua origem na Constituição Federal que, ou os outorga expressamente, ou permite que leis ordinárias os estabeleçam.

Se a Revolução de fins de março de 1964 tivesse tomado a iniciativa de abolir a propriedade privada, dizendo, em Constituição ou Ato Institucional que outorgasse, que todos os bens exigentes em território brasileiro passariam a ser de propriedade do Estado, a regra teria plena validade, tirando do particular tudo quanto até então integrasse o seu patrimônio, sem qualquer possibilidade ao Judiciário de decidir em contrário. E não seria preciso uma revolução para que isto ocorresse. Se amanhã o Congresso Nacional, regularmente eleito pelo povo, tomasse tal iniciativa, ela prevaleceria "erga omnes". Dentro desta realidade, a partir da promulgação da Constituição de 1988, a área de terras mencionada em seu art. 3º passou a pertencer à União, mesmo que então estivesse plenamente integrada por título legítimo no patrimônio particular, sem necessidade de qualquer indenização.

O Senhor Desembargador Raimundo Maggi (Relator) — A Constituição de 91 manteve o direito de propriedade. Seria uma contradição entre o princípio que ela estabeleceu, direito de propriedade, e a expropriação, dentro de determinada área.

O Senhor Desembargador Mário Brasil — Não importa que a mesma Constituição tivesse reconhecido o direito de propriedade particular, acrescentando que suas transferências para o poder público

P. J. — JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

PREJULGADO Nº 2

só se operaria mediante ato expropriatório seguido de justa indenização, porque, o preceito do citado art. 3º, também inserto na mesma Constituição, dispondo de modo diferente, foi também regra constitucional. Situações como esta também se encontram na Constituição de 1946 quando, devois de assegurar a autonomia dos Estados, permite que nêles intervenha a União Federal; depois de assegurar a liberdade de ir e vir e a livre manifestação do pensamento, permite sem limites a sua restrição, através da decretação do estado de sítio; depois de declarar que em tempo de paz cada um entra e sai no país com o que é seu, autoriza a União a intervir no domínio econômico, criando as restrições que entender naquél sentido. E nenhum de nós poderá negar legitimidade a quaisquer estas exceções, nem se furtar ao seu cumprimento sob a alegação de que atentam contra disposições constitucionais.

De mesmo modo cabe raciocinar em torno do art. 3º da Constituição de 1891, sem indagar se a área ali indicada era ou não de propriedade particular. E, uma vez tornada propriedade da União, dela ninguém mais teria condições de dispor, nem mesmo o Estado de Goiás, pois jamais a tivera integrada no seu patrimônio.

Feita esta declaração constitucional, o mesmo Congresso que a votou, deu ao Governo os meios precisos para iniciarem-se, logo, os trabalhos de sua demarcação, consequência imediata do citado art. 3º (Lei nº 26 de 31 de dezembro de 1891) e a 17 de maio de 1892 o Poder Executivo nomeou pessoal e deu instrução para a exploração do planalto central e determinação da área destinada à futura capital. E assim se fez, através da chamada Missão Cruls, que em 1894 concluía sua tarefa, apresentando relatório final em 1º de julho desse mesmo ano, acompanhado da respectiva planta, por onde se vê que a atual área do Distrito Federal está nela plenamente contida. (Coleção de Documentos Brasileiros — nº 91 — Luiz Cruls — Planalto Central do Brasil — 3ª edição — Livraria José Olímpio).

A esse argumento que bastaria por si só para que aqui pudesse encerrar o meu pronunciamento, se opõe o eminentíssimo Relator, seguindo votos dos ilustres Desembargadores Darcy Ribeiro e José Fernandes, apreciando o mesmo assunto na 2ª Turma deste Tribunal. O primeiro, sustentando que o art. 3º da Constituição de 1891 estabeleceu apenas um domínio político, que não importou em transferência da propriedade; o segundo dizendo que as Constituições poste-

P. J. — JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

DOCUMENTO
PARCIMONIOSAMENTE
PROVIMENTO

REJULGADO Nº 2

riores não ratificaram quanto se continha na de 1 891, sob tal aspecto, deixando mesmo ao critério do Congresso Nacional escolher o local da nova capital, demonstrando isto a remíndia àquela domínio, se realmente o tivesse previsto inicialmente. O eminente Relator aceitou ambas essas motivações.

Data vénia não me convenci, do acerto dessas manifestações do domínio, apenas político em que se fundou o ilustre Desembargador Darcy Ribeiro para concluir que a área indicada no citado art. 3º, não passou à propriedade da União, não pode ter a feição que lhe empresta esse eminente Magistrado. Tenho por bem diferente a sua constituição. Domínio Político para mim, equivale no caso a soberania ou poder do Império que tem o Estado dado com exclusão de qualquer outra autoridade de decidir seu uso, gozo, destinação e transmissão. Atua sobre o fato político.

Realmente, fato político é o fenômeno social que contribui direta ou indiretamente para a manutenção ou transformação das estruturas de uma sociedade; ato político por sua vez, é a operação de fato político para lhe dar ordenamento de obrigatoriedades então, a propósito dos bens por domínio político, só cabe entender aquêles que tem o Estado sobre os bens existentes no seu território, o direito de prescrever normas e regras a serem estendidas no que lhe diz respeito. Não há pois, como levar-se essa conceituação a quanto se contém no art. 3º da Constituição de 1 891, principalmente, quando desde o tempo do Império, nunca ninguém negou ao Estado a propriedade das cimadas terras domínias. Este assunto, aliás, está pormenorizado no art. 65, do Cód. de Processo Civil, ainda bem há pouco tempo, o ilustre professor da Faculdade de Direito de São Paulo, Francisco Mendes de Almeida, em trabalho publicado na revista de Direito Administrativo, v. 64, pág. 36, sobre o Título, Domínio Nacional, esse seu desdobramento, não têve dúvida em afirmar que entre os bens dominicais da União só encontram os terrenos ainda não alienados no local onde há de se ter a future Capital da República e após sua afirmação precisamente no art. 3º da Constituição de 1 891 e na palavra de CLÓVIS BEVILÁQUA, Teoria Geral de Direito Civil, § 29, nº 1, é também um exemplo a junta-se àquelas que apontei no voto proferido na Segunda Turma. O argumento de que as Constituições subsequentes não ratificaram quanto se continha no art. 3º da Constituição de 1 891, disso resultando sua revogação, não encontra, data vénia, amparo na própria lei.

P. J. — JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

PREJULGADO Nº 2

O Senhor Desembargador Raimundo Macedo (Relator)

Um esclarecimento. É que PONTES DE MIRANDA, que sustenta a tese de que uma Constituição revoga a outra, admite que persiste aquilo que na Constituição seja objeto de lei ordinária. Então, passa a incorporar a lei ordinária que a Constituição tenha modificado. A Constituição de 91 modifica a legislação anterior sobre terras devolutas. Então, aquela modificação persiste. Foi mantido o direito, não a norma constitucional.

O Senhor Desembargador Mário Brasil — As Constituições que se seguiram, todas elas mantiveram o conteúdo no citado § 3º, na de 1.934, art. 20, nº 1, na de 1.937, art. 36, letra g, na Constituição de 1.946, art. 34, neste último, o texto diz o seguinte:

inclui entre os bens da União e os indica no § 22, evidente que acrescentou ao patrimônio já existente da União, mas essas espécies de bens, a que me referi, pretender-se o contrário, é chegar-se a conclusão de que os Estados também não são donos do que anteriormente já possuíam, porque a linguagem foi a mesma usada para os bens da União, art. 35. Outra alegação no sentido de que as Constituições subsequentes não impuseram a mudança da Capital para a área prevista no art. 3º da Constituição, para que daí se concluiu que a União dela desistiu, não é verdadeiro. A própria Constituição de 1.891 não impôs a mudança da Capital para a área que reservou, deixando não só a mudança como a escolha do local ao Congresso Federal a exemplo do que fizeram as Constituições. A afirmativa não é minha, mas de um dos mais autorizados comentadores daquelas Constituições, BARBALHO, quando diz a propósito do art. 3º: "mas estabelecendo nova Capital nos termos do art. 3º é possível que circunstâncias venham a dar-se que exijam sua transferência para outra localidade, por motivo superviniente de segurança ou de outra natureza e não menos valiosa e fôrta impedível deixar o Governo e o Parlamento adstritos irremediavelmente, a essa má situação". Obviou isto, a disposição do art. 34, § 1º, segundo ao Congresso a faculdade de mudar a Capital da República. E comentando este § 3º acrescentou "caso ponderar que os termos do presente parágrafo não impõe a mudança da Capital para o planalto central desde que o Poder Legislativo reconheça a necessidade de colocá-lo em outra parte", a Constituição de 1.946 reproduziu a mesma coisa, art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A área escolhida, como antes, poderá ser qualquer

P. J. -- JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

EMENTA N° 2

outra e não aquela prevista ou reservada no art. 3º da Constituição de 1 891 nem que só por isso se possa ou se deva admitir tivesse aquela área saído do patrimônio da União a que foi incorporada na força do mesmo artigo. Seria o mesmo que, tendo eu comprado um terreno em Brasília, para nêle edificar minha residência, perdesse a sua propriedade pelo fato de levantá-la em outro local. Também não houve nada de eleatório na fixação dos 14 400 km² reservados à nova Capital, em primeiro lugar, quando do voto que proferi na Segunda Turma mostrei que o Constituinte de 1 891 tinha elementos completos à sua disposição para saber que era da União aquela área por força das providências tomadas em 1 885 com a Lei nº 601 de 18 de setembro e sua regulamentação pelo Decreto 1 318 de 30 de janeiro de 1 954, em segundo lugar e nos termos de uma informação ainda obtida através de Barbelho "o art. 3º resultou de um aditivo apresentado por 86 representantes e teve por base proposição que em 28 de julho de 1 887 dirigira ao Governo do Império o Visconde de Porto Seguro, na qual este indicava como apropriada à futura capital brasileira a região por Ele descreve no planalto central (Anais da Assembléa Constituinte, vol. I, pág. 291).

O Visconde de Porto Seguro esteve antes nesta região para conhecê-la de perto, antes de se dirigir ao Governo do Império e a indicação foi a seguinte: "É o primeiro, o denominado por alguns, o da Gordura, a perto de quatro léguas, a O.N.O. da Formosa, na paragem, onde, a um tiro de fuzil se vêm umas das outras, as cabeceiras dos ribeiros Santa Rita, vertente do São Francisco, pelo Rio Preto, Bandeirinha, vertente do Amazonas, pelos rios Paranaí e Tocantins, Sítio Novo, vertente do Breto, pelo São Bartolomeu e Grande Paranaí (Coleção de Documentos Brasileiros, já mencionada, pág. 64).

Veja-se o mapa organizado pela Missão Cruls e os ribeiros apontados, 16 estão mencionados.

A este propriedade, como simples imposição de imperativo constitucional, não quis ficar adstrito quando do voto que proferi na Segunda Turma, optando por demonstrar que a União já tinha, anteriormente, a propriedade da área de 14 400 quilômetros quadrados, referidas no art. 3º da Constituição de 1 891, porque, embora convencido de que diante daquele mandamento constitucional, a União era dona da mesma área, tenho certeza de que juristas, por sua formação, iriam se rebelar contra aquilo que poderiam chamar de uma ~~de~~

P. J. — JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

PROJULGADO Nº 2

DOCUMENTO
PARCIALMENTE
NEGATIVO

dição de forças, ainda que do Império. Quanto disso naquele oportunidade, foi o seguinte: "Antes da promulgação da Constituição de 1891, as terras devolutas em território brasileiro eram todas de propriedade do Império."

"Em 1890, o Governo de então cuidou especialmente do assunto, com dois objetivos fundamentais: uma definição daquilo que tinha como terras devolutas; e real esclarecimento das terrenos que fossem de domínio público e de domínio particular, ou, na linguagem da própria lei, extremar o domínio público do particular. Para tanto expediu a Lei nº 601, de 18 de setembro daquele ano, na qual, depois de informar, ficavam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não o da compra, excetuando-se as situadas nos limites do Império com países estrangeiros, em uma zona de 10 léguas e que poderiam ser concedidas gratuitamente, assim definiu o que considerava terras devolutas (art. 3º e seus §§ 1º, 2º, 3º e 4º): "São terras devolutas: 1º - as que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal".

"2º - As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem foram havidas por sesmarias e outras concessões do Governo ou Provincial, não incurram em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, conformação e cultura"

"3º - As que não se acharem dadas por sesmarias ou outras concessões do Governo que, apesar de incurram em comisso, forem revalidadas por esta lei."

"4º - As que não se acharem ocupadas por posses que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta lei."

Mostra a discriminação que das áreas assim caracterizadas, algumas poderiam perder a condição de terras devolutas, desde que o Governo as revalidasse ou legitimasse. E, para que isso ocorresse, dispôs a mesma lei, arts. 4º e 5º: "São revalidadas as sesmarias ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial que se acharem cultivadas, ou com princípios de cultura e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou de quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições com que foram concedidas."

P. J. — JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

INJULGADO Nº 2

"Serão legítimas as posseas manas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura e morada habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente e guardadas as seguintes regras..." com este editamento do art. 6º; "Não se haverá por princípio de cultura para a revalidação das sesmarias ou outras concessões do Governo, nem para legitimação de qualquer posse, os simples roçados, derribadas ou queimadas de matas ou campos, levantamento de ranchos e outros atos de semelhante natureza, não sendo acompanhados da cultura efetiva e morada habitual exigidas no artigo anterior."

"Estabelecidas essas regras gerais, dispõe o art. 7º : "O Governo marcará os prazos dentro dos quais deverão ser medidas as terras adquiridas por posse ou por sesmarias ou outras concessões, que estejam por medir..." acrescentando, art. 8º: " Os possuidores que deixarem de proceder à medição nos prazos marcados pelo Governo serão reputados em comissão e perderão, por isso, o direito que tenham a serem preenchidos das terras concedidas por seus títulos, ou por favor da presente lei, conservando-se sólamente para serem mantidos na posse do terreno que ocuparem com efetiva cultura havendo-se por devoluto o que se achar inculto."

"Estabeleceu-se mais, no art. 11: "Os posseiros serão obrigados a tirar títulos dos terrenos que lhes ficarem pertencendo por efeito desta lei e sem ônus não poderão hipotecar os mesmos terrenos, nem aliená-los por qualquer modo..."

"Finalmente, incluiu, entre suas disposições, a do art. 10: "O Governo promoverá o modo prático de extremar o domínio público do particular, segundo as regras acima estabelecidas, incumbindo a sua execução às autoridades que julgar mais convenientes, ou a comissários especiais, os quais procederão administrativamente, fazendo decidir por árbitros as questões e dividas de fato e dando suas próprias decisões, recurso para o Presidente da Província, do qual o haverá também para o Governo."

"Sabendo-se que com o descobrimento do Brasil suas terras passaram a pertencer à Coroa de Portugal e que sua distribuição se fez inicialmente através de sesmarias e concessões por elas outorgadas, e que emerge com segurança da Lei nº 601 é que o Governo que a ditou pretendeu fixar em definitivo quais fôssem as terras de propriedade do Império, quer pelo descumprimento de

M. J. — JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

INJUÍSADO Nº 2

obrigações de sesmeiros e concessionários, quer por si encontrarem devolutas, e quais se que se podiam considerar integradas no patrimônio particular. A expressão "o Governo promoverá o modo prático de extremar o domínio público do domínio particular", é por demais significativa.

"A regulamentação da Lei nº 601 veio em 1854, com o Decreto nº 1.318, de 30 de Janeiro, onde, depois de organizada a ~~re~~ participação geral das terras públicas, vários capítulos foram incluídos, com a seguinte titulação: "Da medição das terras públicas; da revalidação e legitimação das terras e do modo prático de extremer o domínio público do particular; da condição das terras que se acham no domínio particular por qualquer título legítimo; da venda das terras públicas; das terras reservadas; das terras devolutas situadas nos limites do Império com países estrangeiros; da conservação das terras devolutas e alheias; do registro das terras possuídas."

"Desses capítulos, dois cumpre destacar, o da revalidação e legitimação das terras e o do registro das terras possuídas:

"No primeiro se contêm as seguintes disposições: "Estão sujeitas à legitimação: 1º - As possessões que se acharem em poder do primeiro ocupante, não tendo outro título senão a ocupação."

"2º - As que, posto se acharem em poder do segundo ocupante, não tiverem sido por este adquiridas por título legítimo."

"3º - As que, achando-se em poder do primeiro ocupante até a data da publicação do presente Regulamento, tiverem sido alegadas contra a proibição do art. 11 da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850". (Art. 24 e seus parágrafos).

"São títulos legítimos todos aqueles que, segundo o direito, são aptos para transferir o domínio" (art. 25).

"Os escritos particulares de compra e venda ou doação, nos casos em que por direito não aptos a transferir o domínio de bens de raiz, se consideram legítimos se o pagamento do respectivo imposto tiver sido verificado antes da publicação deste Regulamento; no caso, porém de que o pagamento se tenha realizado depois dessa data, não dispensarão a legitimação, se as terras transferidas tiverem sido adquiridas por posse e os que as transferir tiverem sido o seu primeiro ocupante" (art. 26).

P. J. — JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

DEJULGADO N° 2

"Estão sujeitas à revogação as sesmarias ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial que, estando ainda no domínio dos primeiros sesmeiros ou concessionários, se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura e morada habitual do respectivo sesmeiro ou de quem o represente, e não tiverem sido medidas e demarcadas" (art. 27).

"O capítulo pertinente ao Registro de Terras, tenho necessidade de apontar por inteiro para justificar meu ponto-de-vista. Dendobre-se do art. 91 a 107, nos termos seguintes: "Todos os possuidores de terras, qualquer que seja o título de sua propriedade ou posse, são obrigados a fazer registrar as terras que possuírem dentro dos prazos marcados pelo presente Regulamento, os quais se comparão a: para, na Corte e na Província do Rio de Janeiro, da data fixada pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império, e, nas Províncias, da fixada pelo respectivo Presidente."

"Os prazos serão, o 1º, 2º e 3º. O primeiro, de dois anos, o segundo, de um ano; o terceiro, de seis meses."

"As declarações para registro serão feitas pelos possuidores, que as escreverão, ou farão escrever por outrem em dois exemplares iguais, assinado digo, assinando-os ambos, ou fazendo-os assinar pelo indivíduo que os houver escrito, se os possuidores não souberem escrever."

"As declarações para os registros das terras possuídas por menores, índios ou quaisquer corporações são feitas pelos seus Pais, Tutores, Curadores e Diretores ou Encarregados da Administração de seus bens."

"As declarações de que tratam este e o artigo antecedente não conferem algum direito aos possuidores."

"Os que não fizerem as declarações por escrito, nos prazos estabelecidos, serão multados pelos encarregados do registro na respectiva freguesia."

"Os Vigários de cada uma das Freguesias do Império são os encarregados de receber as declarações para o registro das terras e os incumbidos de proceder a esses registros dentro de suas freguesias fazendo-as por si ou por escreventes, que poderão nomear sob pena de sua responsabilidade."

P. J. — JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

FORMATO N^o 2

DOCUMENTO
PARCIALMENTE
LEGÍVEL

"Os Vigários, logo que fôr marcada a data do primeiro prazo de que trata o art. 91, instruirão a seus fregueses da obrigação em que estão de fazer registrar as terras que possuirem, declarando-lhes o prazo em que o devem fazer, as penas em que incorrem e dando-lhes todas as explicações que julgarem necessárias para o bom cumprimento da referida obrigação."

"Essas instruções serão dadas nas Missas convencionais publicadas por todos os meios que parecerem necessários para conhecimento dos respectivos fregueses."

"As declarações de terras possuidas devem conter: o nome do possuidor, a designação da freguesia em que estão situados, o nome particular da situação, se o tiver, sua extensão, se fôr conhecida, seus limites."

"As pessoas obrigadas ao registro apresentarão ao respetivo vigário os dois exemplares de que trata o art. 92 e sendo conferidos por Ele, achando-os igual e em regra, fôr em ambos que designe o dia de sua apresentação, e, assinando as notas de ambos os exemplares, entregará um deles ao apresentante para lhe servir de prova de haver cumprido a obrigação do registro, guardando o outro motivo para fazer-se o registro."

"Se os exemplares não contiverem as declarações necessárias, os Vigários poderão fazer aos apresentantes as observações e instruí-los digo, as observações convenientes e instruí-los de modo que devem ser feitas essas declarações, no caso de que lhes pareçam não satisfazer elas ao disposto no artigo 100 ou conterem erros notórios. Se, porém, as partes insistirem no registro de suas declarações pelo porque se acharem feitas, os Vigários poderão recusá-las."

"Os Vigários terão livro de registro por folhas abertas, numerados, rubricados, e encerrados. Nestes livros, por si ou por seus escreventes, textualmente, as declarações que lhes forem apresentadas e por este registro cobrarão do declarante o emulamento correspondente ao número de letras que contiver um exemplar, à razão de dois reais por letra e, do que receberem farão anotar em ambos os exemplares."

"Os exemplares que ficarem no poder dos Vigários serão por Elem assinados e numerados pela ordem que forem recebidos, anotando, em cada um, a folha do livro em que foi registrado."

F. J. - JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

PROMULGADO Nº 2

"Os Vigários que extraviessem algumas das declarações ou não fizerem o registro, ou nôle cometem erros que alterem ou tornem ininteligíveis os nomes, designação, extensão, e limites de que trata o art. 100 serão obrigados a restituir os emolumentos que tiverem recebido pelos documentos que se extraviessem do seu poder ou forem mal registrados e, além disso, sofrerão a multa de cincocenta a duzentos mil réis tudo cobrado executivamente."

"Os possuidores de terras que fizerem declarações falsas sofrerão a multa de cincocenta a duzentos mil réis e, conforme a gravidade da falta, poderá também lhe ser imposta a pena de um a três meses de prisão."

"Findos os prazos estabelecidos para o registro, os exemplares emanados se conservarão nos Arquivos e os livros de registro serão remetidos ao Delegado do Diretor Geral das Terras Públicas na província para, em vista dêles, formar o registro geral das terras possuídas na província de que se enviará cópia ao supradito Diretor, para a organização do registro geral das terras possuídas no Império."

"Intercalo aqui uma observação. Postos em confronto os textos que indiquei sobre legitimação e revalidação, com o artigo 94 que a todos impõe o registro das terras possuídas e ainda com a parte final do artigo 95, dispondo que "as declarações de que tratam este artigo e o artigo antecedente, não conferem algum direito aos possuidores", impõe-se a conclusão de que o simples registro feito através de declarações do interessado não lhes garantiria qualquer direito, que só se consolidaria com declaração posterior, notadamente em relação às possessões sujeitas à legitimação ou revalidação, que só se tornariam regulares depois de proclamadas legítimas ou quando revalidadas."

"Vê-se, pois, que em 1854, com a mais ampla publicidade que então se lhe podia dar, inclusive das consequências do não cumprimento da lei, se instituiu no Brasil um verdadeiro registro de terras, cujas bases se ajustam perfeitamente ao que existe hoje, com o fim de fixar o domínio imobiliário."

"Esta situação existente cerca de quarenta anos antes da promulgação da Constituição de 1891, na qual os que a elaboraram em nome do povo incluíram disposições ligadas diretamente às terras devolutas nacionais, arts. 64 e 3º, verbig: "Pertencem aos Es-

P. J. — JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

REJULADO N° 2

tados, as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União a porção de Território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares, e estradas de ferro."

"Fica pertencendo à União, no Planalto Central da República uma zona de 14 400 quilômetros quadrados que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital Federal."

Logo depois se cumpria a determinação constitucional da demarcação desse área, através da Missão chefiada por Luís Cruls, que em 1 894 tinha já prontos os estudos da região e a respectiva planta de sua localização."

"Na elaboração do Código Civil, vários substitutivos foram apresentados quando da discussão de seu atual capítulo quando digo, atual capítulo sobre "Bens Públicos e Particulares" (arts. 64 a 68), no sentido de se discriminar o que fossem bens da União, dos Estados e dos Municípios, prevalecendo, afinal, na Câmara, a proposta dos Deputados Andrade Figueira e A. Tolentino, nos termos seguintes: "pertencem ao Domínio da União - § 2º - a zona de 14 400 quilômetros quadrados a demarcar no Planalto Central e que foi reservada para a Future Capital", com a seguinte redação que lhe deu a Comissão encarregada de redigir afinal vencidos: "Compreendem-se nos bens pertencentes à União - I - a zona de que trata o art. 3º da Constituição Federal."

"E assim foi a matéria encaminhada ao Senado, onde, então, foram suprimidas as discriminações, fazendo-se isso, no entanto, apenas por questões de tecnicismo legislativo. (Apud Milcenes Mário Sé Freire - Manual do Código Civil Brasileiro, Parte Geral, nº III)."

"Em 1 922, todavia, o Poder Legislativo não teve dúvida em proclamar o domínio da União sobre a área referida no art. 3º da Constituição de 1 891, fazendo-o com o Decreto Legislativo nº 14 494, de 18 de janeiro, com a seguinte disposição em seu artigo 1º - "A Capital da República será oportunamente estabelecida no Planalto Central da República, na zona de 14 400 quilômetros quadrados que, por força do art. 3º da Constituição Federal pertencem à União, para este fim especial já devidamente demarcada."

"Os dois fatos ocorrem já no pleno domínio do regime federativo instituído no País e quando já implantadas entre nós

P. J. — JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

PREJULGADO N° 2

as negações do que a Legislação Brasileira considerava propriedade. E se não se fêz então a distinção que era faz Vossa Excelência, S_enhor Presidente, entre domínio político e domínio propriedade, em sua conceituação no Direito Privado, os exemplos ajudam ao meu ponto-de-vista de que a propriedade atribuída à União no art. 3º da Constituição de 1891 era aquela a que aderem indissoluvelmente os direitos de usar, gozar e dispor, sem concorrências de terceiros, estranhos."

"Então, nesse art. 3º houve uma afirmação de domínio da União e feita por instrumento inteiramente hábil ao seu reconhecimento."

"Se o império tinha a propriedade de todas as terras devolutas do país; se cuidou de conhecer realmente o que era seu com o deliberado propósito de exterir o domínio público do particular, instituindo um Registro Geral de Terras; se a mesma Constituição de 1891 garantiu o direito de propriedade só transponível pelo Estado por via da desapropriação, há que necessariamente supor-se soubessem os constituintes de 1891 ser aquela área devoluta para a iniciativa tomada no art. 3º, notadamente quando deliberaram transferir aos Estados as terras devolutas situadas em seus territórios. A regra do art. 64 impunha quanto se contém no art. 3º da Constituição e com a finalidade que levou à sua adoção."

"A seguir, em 1892, constituía-se a Comissão encarregada da demarcação e dos estudos gerais da área que mencionei, cujo relatório final, acompanhado da respectiva planta, foi publicado em 1894. Através das duas manifestações que já apontei, o Poder Legislativo não teve dúvida em reconhecer como de propriedade da União essa mesma área."

"Tudo isso justifica perfeitamente o pressuposto que estabeleçemos de que eram terras devolutas aquelas imprevistas no art. 3º da Constituição de 1891 e, mais, que para o perfeito conhecimento dessa condição tinham os seus constituintes elementos medianos, porque assentados em Registros Públicos com mais de quarenta e cinco anos de existência e nos quais se deu a mais ampla publicidade possível em sua época, punindo-se mesmo aos desobedientes. E o exame da planta apresentada pela Missão Cruls não deixa dúvida de que na área que indica se encontra, por inteiro, o atual território"

P. J. — JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

PREJULGADO N° 2

rio do Distrito Federal."

"A t̄sses fatos opõe ainda Vossa Excelência, Senhor Presidente, na sustentação do que chamou domínio político da União na área discutida, o fato de não terem as Constituições que sucederam a de 1 891, determinado que a mudança da Capital se fizesse precisamente para essa Área. De fato, embora considerando as Constituições de 1 934, 1 937 e 1 946 como temporárias a presença da Capital onde se encontrava, os cogitarem de sua mudança não disseram devesse ser feita para a zona prevista na Constituição de 1 891."

"Ainda com a devida vénia, não vejo como se possa disso deduzir que a União não reconhecia como seu o domínio da mesma área que ao seu patrimônio incorporara a Constituição de 1 891, principalmente porque, quer a de 1 934, quer a 1 946, falam ambas em mudança para o Planalto Central e neste já havia a área de propriedade da União, com todas as vantagens na escolhida, como afinal o foi, para a mudança, porque dispensando desapropriações. Por outro lado, se tiveram o procedimento a que se referiu Vossa Excelência, a única conclusão que dêle se poderia regularmente tirar é que os que as fizeram não desejaram ficar adistrítos a uma área já predeterminada, optando por uma liberdade de olha, ainda que restrita ao Planalto Central."

"Dentro dessa liberdade de ação que se reservou tinha a Constituição de 1 946 que acrescentar ao art. 4º de suas disposições constitucionais transitórias o art. 2º, nos seguintes termos: "O estudo previsto no parágrafo anterior será encaminhado ao Congresso Nacional que deliberará a respeito, em lei especial, e estabelecerá o prazo para início da delimitação da área a ser incorporada ao patrimônio da União, sem necessidade de acrescentar o óbvio que seria "...exceto se a escolha recair na zona já de propriedade da União."

"Consequentemente, a Lei nº 3 751, de 18 de abril de 1 960 (Lei Orgânica do Distrito Federal), mantendo a desapropriação pela União de terras integradas no seu patrimônio, só se pode dar a condição de ineficaz, nesse particular, e jamais dela tirar por simples dedução, que revogara o art. 3º da Constituição de 1 891."

"Dentro, portanto, dessa minha convicção, só por três

P. J. — JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

PREJULGADO N° 2

modos vejo possibilidade de opção digo, possibilidade de oposição ao domínio da União na área onde hoje está o Distrito Federal e até mesmo nos 14 400 quilômetros quadrados referidos no art. 3º da Constituição de 1 891: a) - o chamado registro paroquial, com as ceutelas reclamadas pela parte final do art. 94 do regulamento da Lei nº 601/1850, baixado com o Decreto nº 1 318, de 30 de janeiro de 1 854; b) - sentença transitada em julgado até 1º de janeiro de 1 917 (quando entrou em vigor o Código Civil impedindo as ações de usucapção contra a União), em ação desse natureza promovida contra a União; c) - venda ou doação que a União tenha feito, na área indicada, depois da promulgação da Constituição de 1 891."

"Assim, ponho termo ao feito por lhe faltar objeto."

Por todas estas razões, Senhor Presidente, é que divergindo substancialmente do ilustre Relator, considero da União as terras situadas no Distrito Federal, sendo do Tribunal Federal de Recursos a competência para julgar o presente recurso. Aquelle Tribunal devem ser remetidos os autos.

O Senhor Desembargador José Fernandes - Senhor Presidente, também como o Desembargador Darcy Ribeiro tomei parte no julgamento da Apelação nº 418, em que foi discutida matéria de idêntica natureza. Reportando-me ao voto que preferi naquela ocasião e pedindo que seja transcrita, acompanho o Relator em suas conclusões.

Foi este o meu voto: "Entendo, à vista do elemento histórico, que o constituinte de 1 891, ao fazer reserva à União, no planalto central da República, de uma área de 14 400 quilômetros quadrados, para que nela se instalasse a Capital Federal, apenas inseriu um elemento em um conjunto de outros, todos encadeados, os quais remontam à nossa própria história."

"As terras devolutas, no Império, pertenciam à Coroa. Em 1 891, a Constituição transferiu-as aos Estados, salvo a área negociada. E, ao fazê-lo, apenas exerceu a sua competência de instituir os limites constitucionais dos Estados e da União. No caso da área reservada, permanecem em suas mãos o elemento originário que lhe permitiu definir o domínio em favor da União."

"Não me parece que propriedade plena da União tivesse, no caso que se examina, de ser caracterizada mediante indenização

P. J. — JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

PREJULGADO Nº 2

Manuscrito

no Estado de Goiás ou a particulares".

"É certo que, decorridos mais de sessenta anos, a União e o Estado de Goiás buscam na lei ordinária ou mesmo em decretos estabelecer vínculos jurídicos do domínio sobre o território em que se localizaria a Nova Capital. Devem tê-lo feito porque tiveram considerado revogado o preceito da Constituição de 1891, em fase das Constituições de 1934 e 1946, que de fato não se compõem, a esse respeito, com a primeira, ou então porque simplesmente tiveram ignorado o alcance do art. 3º da nossa primeira Constituição republicana."

"A verdade é que, em 30 de abril de 1955, pelo Decreto nº 480, o Estado de Goiás declarou de utilidade pública toda a área do atual Distrito Federal, o que, posteriormente, foi ratificado pela Lei Federal nº 2.874, de 19 de setembro de 1956, em seu artigo 24. E sobreviu a fase da desapropriações."

"Assim, a propósito do imóvel "Larga dos Olhos d'Água", se pôde, segundo os dados de fls. 57 e seguintes, estabelecer o seguinte roteiro: "Considerando os estudos levados a efeito pelas extintas Comissões instituídas pelo Estado de Goiás, em Convênio com o Governo da União, para o fim de cooperaram na efetivação da mudança da Capital Federal, o imóvel "Larga dos Olhos d'Água" teria passado do domínio público para o particular através de um processo de posse e domínio no qual foram beneficiados os condôminos Sebastião de Souza e Silva, João Gomes Rabelo, Felipe Gomes Rabelo e Felix Gomes do Espírito Santo."

"Após uma série de sucessões inter vivos e causa mortis, o Estado de Goiás adquiriu uma parte da Fazenda "Larga dos Olhos d'Água", transferindo-a à União Federal e à NOVACAP via de Escritura Pública lavrada no 16º Ofício de Notas da Cidade do Rio de Janeiro, em 18º de fevereiro de 1957, transcrita no Registro de Imóveis na Cidade de Planaltina, então no Estado de Goiás, sob o nº 12.188, às fls. 181/2, do Livro 3-L, com 125,36 alqueires planimétricos, de 48.400 m²."

"A própria NOVACAP, através de desapropriação amigável, adquiriu 15 alqueires planos de 48.400 m² cada um, a Velmo de Imaia e sua esposa Dalva Matias de Paula mediante Escritura Pública lavrada no 1º Ofício de Notas desta Capital, em 21/9/60, às fls. 6 do Livro 2, transcrita sob o nº 23, às fls. 17 do Livro 3, do Cartório do Registro de Imóvel Local."

P. J. — JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

PREJULGADO Nº 2

"Ainda a mesma NOVACAP, também através de desapropriação amigável, adquiriu 89 5974 alqueires goianos, de 48 400 m² cada um a Joviano de Souza e Silva e, dos herdeiros de Carolina Gomes Pugundes e Sebastião de Souza e Silva, conforme Escritura lavrada no 2º Ofício de Notas desta Capital, hs fls. 20/21v., do Livro 50, devidamente transcrita sob o nº 2 235, hs fls. 30 do Livro 3-B do Cartório do Registro de Imóvel Local."

"Finalmente, completando a área constante do loteamento cuja transcrição é pleiteada, a NOVACAP juntou ao seu pedido, por certidão, a sentença pela qual foi imitida na posse da área que o impugnante se diz proprietário e do cujo processo expropriatório, em curso na 2ª Vara da Fazenda Pública, desta Capital, consta a efetivação do depósito prévio do preço estabelecido para as terras do mesmo impugnante."

"Vê-se, pois, a irrelevância do exame da necessidade, cuja nova desapropriação, pelo Estado de Goiás, como Delegado da União."

"Dados essencialmente positivos, não contraditados, deixam claro que a Suplicante, mediante depósito prévio, foi imitida na posse de todo o imóvel em torno do qual se questiona."

"E, a base respeito, merece transcrever-se o art. 15 do Decreto-Lei nº 3 365, de 21 de junho de 1941:

"Se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrária de conformidade com o artigo 685 do Código de Processo Civil, o juiz mandará imiti-lo provisoriamente na posse dos bens."

"À vista do exposto, conheço da apelação, mas para lhe negar provimento, declarando, porém, que apenas julge improcedente a impugnação feita ao pedido de registro de loteamento, sem entrar na questão da indenização porventura devida aos Apelantes, a quem reserve as vias ordinárias para postular-la." *16*

"Devo, ainda, declarar que não aceito a argumentação da sentença que, pelos motivos expostos, apenas confirme por sua conclusão."

O Senhor Desembargador Leal Pannunz - Senhor Presidente, pretendia, com vagar, fazer minucioso estudo sobre as terras do Distrito Federal e intencionava mesmo publicar o fruto desse

M. J. - JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

INREJULGADO Nº 2

estudo. Minha tese, há muito, já estava delineada e, à maneira que reunia o material, não se consolidava a convicção de que palhava o caminho certo.

Não imaginava, entretanto, que fosse provocado a manifestar-se sobre esse palpítante assunto, assim com tanta brevidade e, menos ainda, que a provocação ocorresse neste Tribunal.

Do que tenho coligido, em torno da controvérsia, as teses contrárias à preexistência do domínio da União sobre as terras do atual Distrito Federal têm seus fundamentos principais assim resumidos:

I) O quadrilátero de 14 400 km² situado no Planalto Central é destinado à futura Capital Federal pelo art. 3º da nossa primeira Constituição Republicana, de 24 de fevereiro de 1891, teria sido um domínio "flutuante" da União, um domínio assim "indeterminado", a flutuar no espaço, até que a Constituição de 1934, por revogação orgânica, ab rovação tácita ou incompatibilidade, o esvaniu totalmente, fazendo-o cair e desaparecer de qualquer memória.

II) O domínio desse quadrilátero não seria domínio-propriedade, isto é, nela não se compreenderiam os jus possidendi, utendi, fruendi e abutendi, mas, e tão-só, um domínio político.

III) O "registro do vigário" constituiria documento autêntico como instrumento público, e mesmo os que não levaram hqng o registro suas possessões, "uma vez cumprido o prazo prescricional, adquiriram a propriedade das terras possuídas, por usucapião.", de tal sorte que a área "reservada" pela Constituição de 1891, para a future Capital Federal, "caducou, isto é, deixou de existir em face das Constituições" e sómente poderá ingressar no patrimônio público, mediante expropriação.

Essas são as teses que examinarei, a começar pela do "domínio político" que me propicia, logo, distinção fundamental.

A terra ou o território, base física ou elemento constitutivo do Estado, segundo ensina JELLINIK, na sua Teoria General del Estado (2ª edição espanhola, págs. 321 e 325), "significa o espaço em que o poder do Estado pode desenvolver suas atividades específicas, ou seja a do poder público. Os mandamentos de autoridade do Estado devem realizar-se dentro do seu território, quer tra-

P. J. — JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

REJULGADO Nº 2

tem de assegurar a situação d'este, quer de modificá-la. Se neste sentido se pode falar do território como de um objeto de domínio do Estado. O domínio direto jurídico sobre uma coisa, domínio que se exterioriza por ações físicas sobre a mesma, é o que constitui a propriedade. O domínio sobre o território não é, para o Direito Público, dominium, mas imperium, e o imperium significa poder de mando, mas este poder só se refere aos homens, de tal sorte que uma coisa só possa estar sujeita a imperium, na medida em que o poder do Estado ordene aos homens proceder de uma certa maneira com respeito a ela, coisa."

Assim, o Estado tem imperium sobre o seu território e pode, ou não, ter dominium sobre frações desse território. dominium éste que, em maior proporção, é dos súditos, que concorrem com o Estado, daí a distinção entre domínio público e domínio privado, ou entre propriedades públicas e privadas, ou ainda entre bens públicos e privados.

Observa o citado publicista que as dificuldades a respeito são, hoje, "pouco freqüentes e só podiam ter uma significação de transsubstancial na época em que, ou se fazia confusão entre o Direito Público e o Privado, ou se desconhecia a distinção profunda que existe entre o dominium e o imperium, ou só se o concebia vagamente. Esta confusão entre dominium e imperium pode designar-se justamente como a nota mais característica da concepção prática que a Idade Média teve do Estado" (págs. 323 e 330).

Senhor Presidente, não quero dizer, com as citações que fiz, que o ilustrado defensor da tese do "domínio político" tenha confundido império com domínio. Embora não tenha lido o desenvolvimento dessa tese, suponho, apenas, que a mesma negue o domínio da União sobre área de 14 400 km² destinada, pela Constituição de 1891, à futura Capital Federal, para só reconhecer o imperium que se estabeleceria nesse área.

Data venia, não vejo como abstrair o domínio da União, assim tão declaradamente, no art. 3º da nossa primeira Constituição Republicana:

"Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma Zona de 14 400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura capital".

P. J. — JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

PREJULGADO Nº 2

A razão de ser desse dispositivo é assim explicada pelo eminentíssimo CARLOS MAXIMILIANO: "A Constituinte de 1891 recebeu que os Estados criassem dificuldades várias, inclusive a exigência de indenização pecuniária, como sucedera na América do Norte, quando se pretendesse fundar a cidade. Por isto, foi aceita emenda proposta por 89 assinaturas. Logo em seguida, foi organizada uma Comissão presidida pelo sábio Luiz Cruls e da qual faziam parte o geólogo Eugenio Russack, o botânico Ernesto Ule, o médico-higienista Azevedo Pimentel e o brilhante e culto oficial Tasso Fragoso. O grupo seleto escolheu e demarcou o local destinado a sede do Governo do Brasil. Em 7 de setembro de 1922, em virtude de resolução do Congresso, lançaram a pedra fundamental da cidade de Planaltina, futura Capital do país" (Comenta. à Const. Bras. 1946, vol. III, 4^a ed., págs. 317/318).

A resolução do Congresso a que se refere o tratadista é o Decreto Legislativo nº 4 494, de 18/1/1922, cujo art. 1º é assim redigido:

"A Capital da República será oportunamente estabelecida no Planalto Central da Repúblia, na Zona de 14 400 quilômetros quadrados que, por força do art. 3º da Constituição Federal pertencem à União para esse fim especial, já estando devidamente medidos e demarcados."

Então, Senhor Presidente, o domínio da União não ficou "indeterminado", pois foi medido e demarcado, de fato e de direito, de maneira indubiosa, até pela proclamação de lei (Decreto Legislativo citado), de modo que não há como vingar a esdrúxula e inventiva tese do "domínio flutuante" ou "domínio indeterminado".

O que ficou no espaço, flutuante, foi a pretensiosa pena, eis que os marcos, sólidos, materiais, da medição e demarcação ainda não foram destruídos pelo tempo e um deles lá está, na cidade-satélite de Planaltina, até a simbolizá-la.

Ac que me consta, ninguém reclamou contra o domínio da União sobre esse área, tão notoriamente marcada e demarcada. Só agora, quando as terras se valorizaram, com a mudança da Capital, é que se aparam e ficam aguerridos os sucessores dos que, no tempo oportuno, nada reclamaram.

Esse tese do "domínio flutuante", subscrita por civilista, ainda confunde império com domínio, ao sustentar que aprovata,

P. J. — JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

TREJULGADO Nº 2

ção do referido Decreto Legislativo de 1.922, "não podia, a todas as luzes, asinalar a passagem da área do Estado de Goiás para a União, tanto mais que podia ser alterada, enquanto lei especial da mudança não fosse promulgada."

Mas que passagem da área do Estado de Goiás?

É sabido que, num Estado federativo, como é o nosso, o poder de império é repartido ou distribuído entre as unidades da Federação, de modo que o que não passou, à época da aludida demarcação, foi a área sob o império do Estado de Goiás, pois o domínio dessa área jamais pertenceu ao mesmo Estado, uma vez que a Constituição, que lhe deu o domínio das terras, devolutas existentes no seu território, não incluiu, antes excluiu aquelas cuja área constituiria o território do futuro Distrito Federal.

O estabelecimento, ou não, de outro império naquela época, nada tem com o domínio da mesma área.

A Constituição de 1.891 deu à União o domínio de determinada área, "para nela estabelecer-se a futura capital", mas se, por ventura, ali não se instalasse a Capital Federal, nem por isso a União ficaria desmilitada daquele domínio, a menos que outra Constituição dispusesse em contrário, o que jamais ocorreu.

Encheram-se páginas e páginas de citações de renomados tratadistas, nacionais e estrangeiros, em prol da "revogação orgânica", "ab rogação tácita" e "incompatibilidade", tudo para doutrinar a pílula da revogação do "domínio flutuante" ou do "domínio flutuante" ou do "domínio indeterminado", mas o malfeito deixa sempre a calva à mostra.

Os eruditos paracores sobre revogação não têm qualquer pertinência com o assunto, eis que de revogação não se trata, pois nenhum domínio sobre terras devolutas, deferido na Constituição de 1.891, foi até hoje revogado pelas Constituições posteriores.

A vingar a tese do "domínio flutuante" ou "indeterminado", flutuante ou indeterminado também é o domínio dos Estados sobre as terras devolutas, que, igualmente, foram deferidas pelo texto da mesma Constituição de 1.891 (art. 64), até com o uso do mesmo verbo pertençam empregado no art. 3º daquela Carta.

Vaja-se a redação desse art. 64:

"Pertençam aos Estados as minas e terras devolutas situa-

P. J. — JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

PREJULGADO N° 2

das nos seus respectivos territórios" ...

Compare-se a redação do art. 3º:
"Pica pertencendo à União, no planalto central da República, uma Zona de 14 400 quilômetros quadrados, que é oportunamente demarcada" ...

Aí está, a tódas as luzes, sim, o mesmo verbo pertencer empregado no sentido de outorga de domínio, sendo que o domínio da União é, até, mais determinado do que o dos Estados, pois, enquanto que o referido art. 3º localiza a terra (no Planalto Central), dá-lhe as dimensões precisas (14 400 km²) e determina a sua demarcação, o art. 64 do mesmo texto entrega aos Estados as terras devolutas que fôssem encontradas, sem dizer quais, ou quantas, e sem determinar demarcações. Os Estados que se debruçassem na pegaríam de qual e do quanto, como eu tive que me debruçar, a serviço de um dos Estados, antes de ingressar na magistratura, e como, até hoje, se debruçam outros órgãos estaduais especializados.

A vingar o "domínio flutuante" da União, adeus domínios estaduais das terras devolutas, mais flutuantes ainda, e adeus, por que os lançadores da flutuação encontrarem a revogação tácita, na omissão das Constituições posteriores.

É corolário dessa tese flutuante a necessidade de que tódas as Constituições posteriores à de 1 891 repetissem a outorga do domínio, com reprodução dos dispositivos, ad extenuum, como se o que foi dado não teria sido dado, como se o título de domínio outorgado não fôsse o mais hábil e o melhor título de quantes existe, porque é o próprio texto da Lei Maior.

Sustenta-se, também que "a Constituição de 1 934 alterou o art. 3º da Constituição de 1 891 e revogou o Decreto Legislativo 4 494 e a localização que nêle constava", mas, em verdade, o art. 4º das Disposições Transitórias daquela Carta pede mais do que mandar reestudar as "várias localidades mencionadas à instalação da Capital" e até amarrou, com reiteração, "um ponto central do Brasil", como localização. Quem poderia afirmar que esse reexame (que, aliás, não foi feito) não concluiria pela fixação do "ponto central" no quadrilátero Cruls, já demarcado, "no planalto central da República"? E o que tem que ver a localização do território de unidade da Federação com o domínio federal de determinada área de terras?

P. J. — JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

MEMORANDO N° 2

MANCHADO

O raciocínio privatista laborou em termos de doação condicional ou de doação com encargos. Mas que doação e que contrato de doação, se o doador e o donatário são uma só e mesma pessoa ou figura?

Então, se a Lei Maior distribuiu as terras da Coroa entre as unidades da Federação que se inaugurava e se uma dessas unidades, justamente a de maior hierarquia, porque detentora da soberania da Nação, não deu a uma de suas terras o destino justificador da outorga, ficou demitida do seu domínio? Mas quem, maior, a demitiu? Ora, isso não tem, não pode ter, mesmo, outra significação que não a mera e, juridicamente possível mudança de destinatário, em livre disposição dos seus bens, como qualquer proprietário particular que adquire um prédio para nêle residir e, depois, resolve transformá-lo em escritórios de indústria ou em estabelecimento comercial.

Mas nem é o caso, Senhor Presidente, de mudança de destinação das terras, pois esta Capital Federal, como é notório, tem seu território inscrito, totalmente inscrito, no quadrilátero Cruz, de dimensões bem maiores.

Assim, mesmo que o território do Distrito Federal não coincidisse com a área que lhe foi destinada originariamente, mas assim, permaneceria essa área no domínio da União, em plena e livre disposição de sua propriedade, cujo título jamais foi rescindido, cessado ou retirado por qualquer outra Constituição, expressa, nem implicitamente.

A curiosa "ab rogação tácita" teria ocorrido, também, com os domínios estaduais das terras devolutas, uma vez que as Constituições posteriores à de 1891 foram omisssas quanto a esses domínios.

Ocorre, mais, Senhor Presidente, que tais omissões são, apenas, aparentes, pois os arts. 20 e 21 da Constituição de 1934 preservaram, expressamente, os bens pertencentes à União e aos Estados, "nos termos das leis atualmente em vigor", leis essas constitucionais ou não, que a mesma Constituição, no seu art. 187, também resguardou, dizendo que "continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis que, explícita ou implicitamente, não contrariarem as disposições desta Constituição".

P. J. — JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

PREJULGADO Nº 2

Ora, já deixei bem claro que os domínios federal e estaduais sobre terras devolutas ficaram integros, intocados, sem nenhuma contrariedade a qualquer dos dispositivos da Constituição de 1934, cujos resguardos vêm repetidos, nas Constituições de 1937 e 1946, artigos 36 e 37, combinados com o 183 e 34 e 35, respectivamente.

As alterações do domínio público que ocorreram, naquelas Constituições posteriores à de 1891, foram todas expressas, como, por exemplo, a preferência aos possessários de terras devolutas, "para a aquisição até vinte e cinco hectares" (§ 1º do art. 156 da Constituição de 1946) e a passagem, para a propriedade do Estado do Piauí, das "fazendas de gado do domínio da União, situadas no Território daquele Estado e remanescentes do confisco aos jesuítas no período colonial" (art. 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1946).

Atente-se para esse significativo domínio colonial, não mencionado em nenhuma das Cartas anteriores.

Quanto à tese de outro parecer, que sustenta a instrumentalidade pública do "registro do vigário", a propriedade privada de terras públicas possuídas, por usucapião automático, não julga-se e, portanto, não declarado por sentença judicial, e a caducidade do quadrilátero Cruls, tudo em apreço à defesa dos interesses particulares por órgão público, cabe, de logo, reparar que usucapião não é usucapção, porque a origem latina da palavra é usucapio.

Reparo, em seguida, que o "registro paroquial" ou "registro do vigário" jamais conferiu "algum direito aos possuidores" de terras devolutas, pois esse nenhum direito é expresso no art. 94, in fine, do Regulamento da Lei Imperial nº 601, de 18 de setembro de 1850, "Lei de Terras", lei sébia, feita por estadistas e regulamentada pelo Decreto nº 1318, de 30 de janeiro de 1854, e digo lei sébia, porque foi a mais perfeita solução imaginada para a regularização de propriedade territorial do Brasil, à época.

O sistema dessa lei é informado no elevado propósito de regularizar a propriedade pela efetiva constatação de que a terra era utilizada, habitada e trabalhada pelo detentor ou possessor.

P. J. — JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

REJULGADO Nº 2

Essa lei, para resumir, visou a dar a terra àqueles heróicos desbravadores de sertões, que levaram as nossas fronteiras quase ao sopé dos Andes.

Mas o sábio legislador do Império bem conhecia o índice de analfabetismo do País, daf a escolha dos vigários, presumidamente idôneos e que, seguramente, sabiam ler e escrever, para o encargo de escriturar as declarações dos possuidores sobre as terras possuídas.

Tais declarações, escritas pela mão do vigário, eram remetidas, em livros próprios, para a repartição de terras da Província, para a organização do registro geral das terras possuídas no Império e para o início das demarcações legitimatórias das possessões, de tal sorte que o título legítimo da terra era expedido, afinal, por aquela repartição.

O "registro paroquial" não constitui, portanto, título de domínio, nem conferiu qualquer direito aos possuidores.

Esse "registro do vigário", à base de meras declarações dos interessados, só será proveitoso, se acompanhado da respectiva legitimação. Não é, pois, "documento autêntico" nem "instrumento público" translativo da propriedade de qualquer coisa.

O assunto usuviu-se automático, independente de qualquer sentença, por mais que me esforçasse, não consegui encontrar em lei alguma. Encontrei, assim, estas velhas lições de LAPAETTE, no Direito das Coisas, 5^a ed., vol. I, sobre a prescrição aquisitiva, que bem respondem à inusitada tese:

"A prescrição não produz os seus efeitos de pleno direito, mas carece de ser alegada pela parte. Não se pode o juiz suprir de seu ofício. Esta disposição singular tem por causa o caráter excepcional da prescrição. Da dita disposição decorre este corolário: Que a prescrição, ainda depois de consumada, não se torna absoluta e irresolvível, senão depois que é invocada em juízo".
"É lícito ao prescritente renunciar a prescrição ou cumpri-la ou já consumada. Pode a renúncia ser expressa ou tácita". É tácita, por exemplo, "quando não invoca a prescrição em juízo". (pág. 258/9).

Aliás, o art. 553 do Código Civil acentua que "as causas que obstam, suspendem ou interrompem a prescrição, também

P. J. — JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

PAREJULGADO N° 2

se aplicam ao usufrúcio".

Quanto à arguida caducidade da "reserva feita para a União" do quadrilátero Cruls, há que reparar, simplesmente e por derradeiro, que:

- 1º) — não é o caso de caducidade de coisa alguma;
- 2º) — a União também não fêz reserva de coisa alguma, e sim a Constituição da República outorgou à mesma União o dominio de determinada área devoluta.

Obviamente, a meu entender, essa outorga foi de bem público, de área devoluta, e não de terras legítimas de particulares, pois o confisco sempre foi abominado no nosso regime.

Mas existiriam, no quadrilátero Cruls, títulos legítimos de particulares, como tais entendidos os previstos na preceita da "Lei de Terras", ou sejam, sesmarias e outras concessões do Governo e posses legitimadas pela repartição de terras competente?

Há que notar, também, que a citada lei mando revalidar as sesmarias, de modo que a sesmaria válida é a legitimada, na forma daquela lei.

Assim, a pesquisa da filiação do título particular é muito fácil. Será legítimo, se filiado a uma origem legítima, prevista na aludida "Lei de Terras". Se espôrria é a origem, iligitima é toda a filiação.

Ao propósito, vale recordar, por expressivo o exato, V. Acórdão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais: "Nenhum título surge o do Estado em antiguidade, e a legitimização que este concede é a primeira passagem do imóvel para o domínio particular" (in Rex Ferreira, vol. IX, pág. 470).

O Pretório Excelso tem reconhecido, também como legítimo, o usufrúcio sobre terras públicas que se consumiu antes da vigência do Código Civil, mas, data venia, não sou confirmado com esse reconhecimento, fundado em raciocínio civilista aplicado em matéria pública.

Os bens públicos sempre tiveram disciplina própria, do Direito Privado, e antes que o Código Civil dissesse que eles eram inalienáveis e imprescritíveis, já o eram.

A preceitada "Lei de Terras", lei administrativa, já pro-

P. J. - JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

PREJULGADO Nº 2

clamava, em 1850, no seu 1º artigo, que as terras devolutas não poderiam ser adquiridas "por outro título que não seja o de compra".

Demais o aludido Código de Direito Privado não regulou, nem podia regular matéria pública, constitucional ou administrativa, eis que se propõe, como inscreve no pôrtico (art. 1º), a regular "os direitos e obrigações de ordem privada", tão-só.

O depoimento de GLÓVIS, autor principal daquele Código, não deixa dúvida: "O pensamento do artigo é assinalar que no Código Civil se não encontram disposições relativas ao direito público, ao direito comercial e ao processo" (Cód. Civil Coment., vol.I, II Ed pág. 136).

Os dispositivos do Código Civil que tratam dos bens públicos estão sob o Capítulo "Dos bens públicos e particulares", e foram postos a título de mera distinção daqueles bens, sem o intuito ou a pretensão de disciplinar os bens públicos.

Também não deixa dúvida este outro depoimento de GLÓVIS: "Há, nesta classificação, de incontestável importância, no direito civil, umaacentuada influência do direito público sobre o privado. Como éste, porém, é subordinado ao público, limita-se a receber-lhe os conceitos, sem procurar discipliná-los" (op. cit. pág. 240).

Veja-se um civilista de respeito, um GLÓVIS, a reconhecer que o Direito Privado é subalterno do Direito Público e que aquêle não disciplina êste, e veja-se, na vida prática, as subversões que vêm fazendo, e há muito, os deturpados e pretensos raciocínios civilistas, principalmente em matéria administrativa. Também, pudera, os currículos do século passado ainda exigem quatro anos de Direito Civil e um só de Direito Administrativo.

Assim, é até natural o desembainhar do instrumento mais afiado.

Mas, Senhor Presidente, a repetir-se o supremo entendimento irrecorribel, seria o caso de considerar-se, entre as origens legítimas dos títulos de propriedade, as usucapiões anteriores ao Código Civil.

Afora essa exceção, depois do aludido Código, só vejo como legítimo o usufruisciôn constitutional, e mais nada.

O problema da propriedade particular no quadrilátero Civil

2085

DOCUMENTO
RECORRIDA

P. J. — JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

PARECIMENTO N° 2

resume-se ao exame da origem do título: se legítimo, vale e é o caso de expropriação; se não é legítimo, não vale, é nulo e basta provocar a fulminação da nullidade absoluta, quanto ao domínio da terra, e indenizar, também por expropriação, as ações ou as benfeitorias, se construídas em boa-fé.

Para o reconhecimento da boa-fé, ensinam os tratadistas (SÁ PEREIRA, LACERDA DE ALMEIDA, CARVALHO SANTOS e outros), basta que o título de aquisição, não revelando o contrário, gere a crença, em que está o possuidor, de ter adquirido a coisa de quem era legítimo dono e não seja (a aquisição) inquinada, originária ou superveniente, de má-fé.

Como remate e em abono do que sustentei, trago à colação o parecer do festejado CLOVIS, sobre o quadrilátero Cruls, nos seguintes termos:

"Enquanto não se der a essa porção, já hoje demarcada, do território nacional, a aplicação a que alude a Constituição, isto é, o estabelecimento da futura capital da República, será bem dominial da União, não podendo, aliás, nesse meio tempo, ser utilizada de modo que embargue esse fim decretado pela magna carta brasileira. Se, porém, nessa Zona havia propriedades particulares, anteriores à Constituição, terá a União de desapropriá-las" (Teoria Geral do P. Civil, 2ª ed., pág. 248).

Por essas razões, Senhor Presidente, permaneço no lado do eminente Desembargador Mário Brasil, cujas conclusões acompanho.

O Senhor Desembargador Cândido Colombo — Senhor Presidente, na minha ignorância, na minha dificuldade de expressão, eu não poderia, jamais, externar o meu pensamento, como o fizeram os Desembargadores Mário Brasil e Leal Fagundes. Assim, convencidamente, dou meu apoio aos brilhantes votos, data venia do eminente Relator e demais colegas que votaram acompanhando Sua Excelência.

O Senhor Desembargador Souza Neto (Presidente) — Sou do no de terras no quadrilátero que a União reservou para o Distrito Federal. Por isso, pensei em afirmar suspeição. Como, porém, o meu direito de propriedade, resultante de compra de glebas, é nenhum digno do domínio federal, que vem desde o Império, deliberei participar do julgamento, com o reto propósito de seguir os colegas defensores do jus da União. Acompanho, assim, os votos dos Desembargadores

P. J. — JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

REJULGADO N° 2

gadores Mário Bressil e Leal Pegundes, para proclamar a incompetência deste Tribunal e enviar os autos ao Tribunal Federal de Recursos.

D E C I S Ã O

O Tribunal, por maioria de votos, decidiu serem da União as terras situadas no Distrito Federal, recinindo por isso de sua competência para o Tribunal Federal de Recursos. Em consequência, determinou a remessa dos autos àquele Tribunal.

NGR/omc.

P. J. — JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

Registro de Acórdão	
<u>Prelgado nº 2</u>	
Registrado sob o n.º	<u>2347</u>
em	<u>31 de maio de 1967</u>
União Constituição da República Federativa do Brasil	

ANEXADO

PREJULGADO Nº 2

Suscitante - Primeira Turma do Tribunal de Justiça do Distrito Federal

Suscitado - Juiz de Direito da Vara Cível

A área de 14 400 quilômetros quadrados mencionada no art. 3º da Constituição de 1891 continua de plena propriedade da União, naquilo que ela não vendeu ou doou; no que não foi usurpado até 1º de janeiro de 1917, naquilo que a própria União teve como de terceiro através do Registro Geral de Terras Públicas, delegacia das Províncias, nos termos da Lei nº 601, de 1850, e sua Regulamentação com o Decreto nº 1 318, de 30 de janeiro de 1854.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Prelgado nº 2, em que é Suscitante - Primeira Turma do Tribunal de Justiça do Distrito Federal - e Suscitado - Juiz de Direito da Vara Cível:

Acordam os Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, em Sessão Plena, por maioria de votos, serem da União as terras situadas no Distrito Federal, declinando por isso de sua competência para o Tribunal Federal de Recursos. Em consequência, determinar a remessa dos autos àquele Tribunal.

Sala de Sessões do Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Brasília, 6 de dezembro de 1966.

[Assinatura], Presidente
Desembargador Souza Neto

2089

P. J. — JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL

PREJULGADO N° 2 /

Adriano Braga, Relator