

A REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS DEVOLUTAS NA FAIXA DE FRONTEIRA: O CONFLITO JUDICIAL DA FAZENDA OCOYGraciela Maculan¹Valdir Gregory²

Resumo: Esse artigo é resultado da pesquisa que está sendo realizada sobre os fatores que promoveram a desapropriação da fazenda Ocoy em 1971, no mestrado interdisciplinar Sociedade, Cultura e Fronteiras da UNIOESTE, campus de Foz do Iguaçu-PR. E tem como objetivo principal, realizar uma análise histórica da implantação do sistema fundiário brasileiro e da regularização das terras devolutas, principalmente aquelas situadas na faixa de fronteira, e que resultaram em disputas de domínio entre os Estados membros e a União. Para compreender essa disputa, será discutida a institucionalização jurídica da faixa de fronteira, que abrange os 66 km e da faixa de segurança nacional que abrange na atualidade dos 66 km até os 150 km. A partir dessas discussões, será analisado o conflito judicial sobre a indenização aos expropriados da fazenda Ocoy, devido à desapropriação desse imóvel rural. E as justificativas fundamentadas pelo Supremo Tribunal de Justiça- STJ, que baseado na lei do direito agrário, decidiu pela não efetivação do pagamento de indenização, divergindo sua sentença do Tribunal Regional da Justiça Federal da 4ª Região de Porto Alegre. Nessa pesquisa foram utilizadas fontes bibliográficas sobre o assunto e documentais, sobre os relatórios judiciais referentes à questão indenizatória.

Palavras-chave: Fazenda Ocoy. Faixa de Fronteira. Desapropriações de Terras Rurais. Indenização. Direito Agrário.

¹ Graduação em licenciatura em Geografia (2007), pós-graduação *latu-sensu* em Geografia (2008-2010) ambos realizados na UNIGUAÇU/ FAESI em São Miguel do Iguaçu, mestranda do curso de pós-graduação interdisciplinar: Sociedade, Cultura e Fronteiras da UNIOESTE em Foz do Iguaçu e professora efetiva de Geografia do ensino básico do Paraná, e-mail: graciellamaculan@hotmail.com

² Historiador, doutor em História pela Universidade Federal Fluminense- UFF. Prof. Adjunto da Universidade Estadual do Oeste do Paraná- UNIOESTE. Professor do mestrado interdisciplinar "Sociedade, Cultura e Fronteiras" da UNIOESTE, campus de Foz do Iguaçu e orientador da pesquisa que está sendo realizada sobre a desapropriação da fazenda Ocoy, e-mail: valdirmacgregory@gmail.com

Abstract: This article is the result of a research that is being conducted on the factors that promoted the expropriation of Ocoy farm in 1971, for the interdisciplinary master's in Society, Culture and Borders of UNIOESTE, Foz do Iguassu's campus in Parana. And has as main goal, to perform a historical analysis of the implementation of the Brazilian land system and the settlement of vacant lands, especially those situated along the border that resulted in domain disputes for these lands between the State members and the Union. To better understand this dispute, the legal institutionalization of the dividing range, which covers 66 miles and the national security zone that range today 66 km to 150 km will be discussed. And from these discussions, the legal conflict on the compensation to the expropriated from Ocoy farm due to the expropriation of this rural property will be examined. And the justifications substantiated by the Supreme Court of Justice -STJ, which based on the law of the land rights, decided not to comply with the required payment of restitution, diverging from the Federal Regional Court of Justice of the 4th region of Porto Alegre. This research has used literature sources on the subject and documentary regarding the legal reports relating to indemnification issue.3).

Keywords: Ocoy Farm. Frontier Zone. Rural Land Expropriation. Restitution. Land Rights.

Introdução

Nesse artigo apresentará uma discussão como historicamente foi concretizada a estrutura fundiária no Brasil e que políticas foram elaboradas, para a regularização das terras devolutas. Dentre essas políticas, se destacam a constituição jurídica da faixa de fronteira, que estabeleceu até os 66 km como terras devolutas pertencentes à União e a faixa de segurança nacional, que se estende dos 66 km até os 150 km e pertencem aos Estados membros, mas que necessitam de uma prévia autorização de um órgão federal, denominado atualmente de Conselho de Defesa Nacional- CDN para a realização das concessões de terras.

Após essa discussão, serão verificadas as disputas pelo domínio das terras devolutas em faixa de fronteira pelos Estados membros e a União, que resultaram em processos judiciais sobre

ARTIGO

A REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS DEVOLUTAS NA FAIXA DE FRONTEIRA: O CONFLITO JUDICIAL DA FAZENDA OCOY

a indenização de imóveis rurais que tiveram títulos expedidos pelos Estados membros, mas que posteriormente foram considerados irregulares pela União e desapropriados.

O entendimento deste contexto contribuirá para análise das justificativas elaboradas pelo STJ que, contrariando a decisão do Tribunal Regional da Justiça Federal da 4ª Região de Porto Alegre, anulou a indenização aos expropriados da fazenda Ocoy. Essa fazenda se localizava entre os municípios de São Miguel do Iguçu e Foz do Iguçu, na região oeste do Paraná e tinha aproximadamente 12.500 hectares e foi desapropriada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- INCRA, em 1971, época em que esse órgão federal iniciou uma política de desapropriação de terras em áreas localizadas na faixa de fronteira.

A estrutura fundiária brasileira e as tentativas de regularização das terras devolutas

A partir do século XVI, boa parte do continente americano começa a ser colonizado por Portugal e Espanha, que estabelecem o Tratado de Tordesilhas, assinado em 1494, que estabelecia um ponto de referência que indicariam quais as terras que pertenciam ao domínio português e quais eram pertencentes aos espanhóis. Esse Tratado foi o primeiro que regulamentou a posse das terras ainda não descobertas e que no caso do Brasil, teve como importância jurídica na formação do sistema fundiário.

Para Portugal ter a posse do Brasil, precisava efetivamente colonizá-lo, como não possuía recursos financeiros para assumir sozinho a colonização, concedeu o direito de uso e o título de propriedade a particulares para colonizar essas terras (GANCHO; LOPES; TOLEDO, 1991).

Destas doações de terras realizadas pela Coroa, existiam três tipos: as datas, as capitâneas hereditárias e as sesmarias³.

As datas, eram doações menores, de cerca de 275 hectares e o que diferenciava das sesmarias, era além do

³ A origem da palavra sesmarias apresenta muitas controvérsias, a princípio a palavra sesmeiro referia-se "(...) a pessoa que repartia e distribuía a terra. No entanto, com o passar do tempo, na colônia, especialmente no caso brasileiro, sesmeiro passou a designar aquele que recebia terra em sesmaria" (ALVEAL; MOTTA, 2010, p. 427).

Graciela Maculan e Valdir Gregory

tamanho, o pagamento não somente do dízimo mais também do foro, tributo esse, que não era cobrado nas sesmarias.

Para as grandes concessões de terras, denominou-se de capitânicas hereditárias, a formação dessas capitânicas, como argumenta Oliveira (2004), consistiu na divisão do litoral brasileiro em 15 capitânicas (com tamanho aproximado entre 20 e 100 léguas⁴), que foram entregues a 12 donatários. As capitânicas eram consideradas hereditárias, indivisíveis e sujeitas a regras de sucessão e os seus respectivos capitães eram obrigados a repartir as terras em sesmarias (ALVEAL, 2010).

O regime de concessão de sesmarias favoreceu a constituição da grande propriedade rural, que ficou atrelada a produção do açúcar colonial, visando à exportação para os mercados europeus e foi dependente da utilização do trabalho escravo (GANCHO; LOPES; TOLEDO, 1991).

No Brasil, a tentativa de regularização do sistema de sesmarias pela Coroa portuguesa fracassou, mesmo com a obrigação de cultivar as terras recebidas e a responsabilidade da medição e da demarcação.

Existiam três problemas principais enfrentados pela Coroa. O primeiro, é que nas terras coloniais existia a necessidade de ocupação, exploração e dominação enquanto área colonial. Em segundo lugar, a obrigatoriedade ao cultivo estimulava o surgimento de categorias sociais diferentes dos sesmeiros. A maioria destes, por exemplo, preferia arrendar suas terras ou parte delas aos arrendatários, que por sua vez, frequentemente sublocavam parcelas destas terras a pequenos lavradores. Esta prática que acompanhava os arrendamentos se constituiu em uma forma de poder, e permitiu o surgimento de uma nova categoria social que era o grande arrendatário, como também trazia obstáculos ao trabalho da Coroa na verificação se as terras estavam sendo cultivadas e demarcadas. Em terceiro lugar, a incapacidade da Coroa de controlar de forma efetiva o cumprimento de suas regras, incentivava o crescimento da figura do posseiro, que se apossava de terras, pretensa ou realmente devolutas (ALVEAL; MOTTA, 2010).

⁴ Uma légua equivale a 6,6 km.

A REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS DEVOLUTAS NA FAIXA DE FRONTEIRA: O CONFLITO JUDICIAL DA FAZENDA OCOY

Motta (1998) acrescenta que em muitos casos, os sesmeiros eram os próprios posseiros, em virtude de ocuparem grandes extensões das terras que eram limítrofes às suas sesmarias e que pertenciam à Coroa portuguesa. Estes por vezes ocuparam também outras áreas distantes das suas concessões.

É importante deixar claro que a posse representou, desde os primeiros séculos da colonização, uma forma de ocupação do pequeno lavrador que não tinha condições financeiras de adquirir uma sesmaria. Essas posses em geral se desenvolviam às margens dos latifúndios e forneciam gêneros alimentícios para os engenhos. As mesmas condições que levaram à falta de controle no tamanho das sesmarias fizeram com que o limite da posse fosse dado pelo próprio posseiro. “Sesmarias são verdadeiros latifúndios, dizia um autor do século XIX, mais extensas, porém, ainda são as posses de terras” (Ribas, 1883 apud SILVA, 1997, p.16). Essa falta de controle fez com que as posses adquirissem a feição de latifúndios.

Este processo de apossamento passou a ser tornar costume e sua prática era justificada pela obtenção do acesso à terra, ou daqueles que desejavam aumentar a extensão das sesmarias. Por esse motivo, o apossamento se tornou legalizado a partir da Lei da Boa Razão, de 1769, realizada pelas reformas pombalinas, mas que acabou sendo suspenso em 1796, devido à pressão dos sesmeiros e grandes posseiros. Nem mesmo quando a Corte Portuguesa transferiu-se para o Brasil, em 1808, conseguiu ter êxito ao retomar sua política de regularização das terras devolutas.

Esses problemas contribuíram para que D. Pedro I, em 1822, decidisse pelo fim das concessões de sesmarias. No entanto, para Silva (1997) a falta de uma legislação que regularizasse o acesso à terra durante o tempo que decorreu da Independência até 1850 mais a continuidade do padrão de exploração colonial, definida pela agricultura predatória e trabalho escravo, resultou no surgimento, sem nenhum controle, do apossamento e da multiplicação dos latifúndios improdutivos.

A Lei de Terras nº. 601 de 18/9/1850 e a sua regulamentação, pelo Decreto nº. 1.318, de 30/1/1854, estabeleceu uma modificação na compra, venda e arrendamento da terra, pois passou a definir o domínio do que é público, que pertence ao Estado, e do particular, que pertence aos proprietários da terra. Isso permitiu que a compra e a venda

Graciela Maculan e Valdir Gregory

passaram a ser feitas diretamente, sem a necessidade prévia de uma doação do Estado, como ocorria com as sesmarias. O Estado passou a ser também dono de suas terras e se, porventura, quisesse tomar as terras de particulares, deveria pagar uma indenização (GANCHO; LOPES; TOLEDO, 1991).

Para Gancho, Lopes e Toledo (1991), a quantidade de terras devolutas revela ao mesmo tempo, a ineficácia das doações dentro do sistema sesmarial como garantia da ocupação efetiva e, por outro lado, o aumento do latifúndio, não mais de origem sesmarial, já que a doação de sesmarias havia cessado em 1822, mas através de outros artifícios que ocorreram principalmente no período que vai da Proclamação da Independência até 1850, em que os latifúndios são decorrentes da doação de porções de terras a Irmandades, que por sua vez, ao registrá-las, garantiam indiretamente legitimidade aos doadores. Por esse motivo, nesse período haverá no país dois tipos de latifúndio: os de origem nas sesmarias e os originários do avanço sobre terras disponíveis, as terras devolutas.

Porém, a Lei de Terras não conseguiu resolver a diferenciação das terras devolutas das terras privadas. E isso ocorreu principalmente por dois motivos: Em primeiro lugar, a lei deixou a responsabilidade aos ocupantes das terras para delimitá-las e demarcá-las, sendo que somente após os particulares informarem ao Estado os limites das terras ocupadas é que esse poderia promover a colonização das terras que sobraram. Em segundo, a lei não era clara na proibição da posse, pois, embora estivessem contidos no artigo 1º, os outros artigos passavam a noção de que a “cultura efetiva e a morada habitual” garantiam a permanência do posseiro, em qualquer época nas terras ocupadas. O que acabou resultando na regularização da posse, mas não o seu impedimento (SILVA, 1997, p.17).

Outro fator questionável, e que será discutido a seguir, foi à implantação jurídica da faixa de fronteira e da faixa de segurança nacional, e conseqüentemente o controle das terras devolutas localizadas nessas faixas, que resultaram em disputas de domínios entre os Estados membros e a União. E até na atualidade ainda existem disputas judiciais pela indenização aos imóveis rurais, os quais tiveram títulos expedidos pelos Estados membros e, posteriormente, foram desapropriados pela União.

ARTIGO

A REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS DEVOLUTAS NA FAIXA DE FRONTEIRA: O CONFLITO JUDICIAL DA FAZENDA OCOY

As divergências nos domínios das terras devolutas na faixa de fronteira

O termo faixa de fronteira significa, na visão jurídica, “o segmento de terra contíguo aos limites terrestres do Brasil com países da América do Sul”. E a sua criação vem atender, como argumenta Oliveira (2013, p.01), a três objetivos: a segurança nacional, ao progresso e a nacionalização.

Esses três objetivos fizeram com que, desde o período imperial, houvesse a preocupação de instalar colônias militares, ou mesmo postos de observação, a fim de proteger as áreas limítrofes aos países vizinhos, além do estabelecimento de políticas destinadas ao crescimento econômico dessas áreas.

A faixa de fronteira, foi pela primeira vez reconhecida juridicamente pela legislação brasileira, através da implantação da Lei de Terras pelo imperador D. Pedro II, que estabeleceu uma zona de 10 léguas, ou 66 quilômetros, que compreendiam os limites do Império com os países estrangeiros. A faixa de fronteira foi regulamentada pelo decreto nº. 1.318 de 1854, que estabelecia a criação das colônias militares com o objetivo de povoamento dentro dos limites da faixa de fronteira.

O artigo 64 da Constituição da República, promulgada em 1891, manteve a faixa de 66 km. Essa Constituição foi a primeira que tratou da questão das terras devolutas, prevendo que essas terras e as minas, que estavam situadas nos seus respectivos territórios, pertenciam aos Estados membros, e que cabia à União a porção do território nacional que fosse necessária à defesa das fronteiras, as fortificações, construções militares e estradas de ferro federais. Ainda no mesmo artigo, as terras que pertenciam a União, mas que não eram necessárias para o serviço da mesma, passariam ao domínio dos Estados membros, em cujo território estivessem situadas. Porém, a emenda constitucional de 1926 permitiu a intervenção da União nos Estados membros, o que resultou na divergência sobre o domínio das terras devolutas na faixa de fronteira entre estes e a União (OLIVEIRA, 2004).

Com a Constituição de 1934, houve a ampliação da faixa de fronteira para 100 km. Porém a extensão de 66 km e as áreas indispensáveis à defesa da fronteira continuava de

Graciela Maculan e Valdir Gregory

responsabilidade da União. Na Constituição de 1937, houve a ampliação dessa faixa para 150 km, porém se mantendo a jurisdição federal dos 66 km estabelecidos anteriormente.

A Constituição de 1946 transferiu a delimitação da faixa para a lei ordinária e, posteriormente, a lei nº. 2597 de 12 de setembro de 1955 consolidou a faixa de 150 km como área indispensável à defesa do país, repassando as terras devolutas situadas na faixa de fronteira ao domínio da União (MEIRA MATTOS, 1990).

A Constituição de 1967 manteve o mesmo princípio da constituição anterior. E, da mesma forma, permaneceram os mesmos critérios na constituição vigente desde 1988.

É importante esclarecer que o que foi estabelecido pelas Constituições federais não se refere apenas à extensão da faixa de fronteira, mas também da faixa de segurança nacional ou, como também pode ser descrita, defesa do território nacional, que abrange dos 66 km até os 150 km e pertencem aos Estados membros.

Foi instituído desde a Constituição de 1946, no seu artigo 2º, que não haveria alteração na integridade territorial dos Estados membros, a não ser por uma própria resolução das unidades federativas. O que concluem que as terras devolutas são de domínios dos Estados, exceção feita às 10 léguas, ou 66 km, situados na faixa de fronteira (OLIVEIRA, 2013).

Porém, essa faixa considerada de segurança nacional sofre restrições ao direito de propriedade, pois nelas as concessões de terras devem ser autorizadas por um órgão federal.

Esse órgão federal foi implantado em 29 de novembro de 1927, pelo presidente Washington Luis, com a denominação de Conselho da Defesa Nacional - CDN. A sua criação foi recomendado pela "Missão Francesa", que havia chegado ao Brasil em 1920, com intuito de aperfeiçoar a educação militar e realizar uma reestruturação do Exército, "tornando-o (...) um formulador da política de defesa nacional" (CARVALHO, 2005, p.28-29 apud ALMEIDA, 2011, p.24).

O decreto nº 17.999 de 1927 estabeleceu a responsabilidade do CDN como sendo "o estudo e coordenação de informações sobre todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativas à defesa da Pátria" (ALMEIDA, 2011, p.24). Os membros que faziam parte desse Conselho eram o presidente da República, os chefes do Estado

A REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS DEVOLUTAS NA FAIXA DE FRONTEIRA: O CONFLITO JUDICIAL DA FAZENDA OCOY

Maior do Exército e da Armada e os ministros civis e militares. Getúlio Vargas, que ocupava o cargo de ministro da Fazenda nos períodos entre 1926 a 1927, também assinou o decreto de criação do Conselho, e posteriormente foi responsável por sua organização, com a publicação do decreto nº. 23.873, em 15 de fevereiro de 1934. Nesse decreto houve a implantação da estrutura funcional que abrangia três partes: “1) Comissão de Estudos da Defesa Nacional, 2) Secretaria Geral da Defesa Nacional e 3) Seções da Defesa Nacional (uma em cada ministério)” (ALMEIDA, 2011, p.03).

A comissão de estudos teria a finalidade de fazer um exame prévio e estabelecer quais questões seriam submetidas ao CDN, e ainda propor ao governo, quais as medidas necessárias para a solução das questões que dependiam de mais de um ministério.

A partir da Constituição de 1934 houve a conceituação da faixa de fronteira e da faixa de segurança nacional. A primeira era referente ao domínio das terras devolutas pela União, enquanto a segunda, estabeleceu a necessidade de uma prévia audiência do então CDN, agora denominado Conselho Superior da Segurança Nacional- CSSN, tanto para alienações como para concessões na faixa de fronteira.

Estas exigências estavam previstas no artigo 166 da Constituição, que definia dentro de uma faixa de 100 km ao longo das fronteiras, não poderia haver concessão de terras ou mesmo, de vias de comunicação, sem o consentimento do Conselho Superior de Segurança Nacional, o qual estabelecia o predomínio de concessões para capital e para trabalhadores nacionais e, do mesmo modo, a instalação de indústrias e meios de transportes que interessassem a segurança nacional.

Ademais, “o poder Executivo, tendo em vista as necessidades de ordem sanitária, aduaneira e da defesa nacional”, regulamentaria a utilização das terras públicas em região de fronteira pela União e pelos Estados, “ficando subordinada à aprovação do Poder Legislativo a sua alienação” (SCAPINELLO, 2010, p.28).

Com a Constituição de 1937, o CSSN passou a ser denominado somente de Conselho de Segurança Nacional- CSN e praticamente prevaleceu às exigências da constituição anterior, apresentando apenas uma única inovação que foi a ampliação da faixa para 150 km. No período de vigência desta

Graciela Maculan e Valdir Gregory

Constituição, foi editado o decreto-lei nº. 1.351, de 16 de junho de 1939,

que criava colônias militares na fronteira, nelas não era permitido; a concessão de lotes urbanos de área superior a 5.000 m² para uma mesma pessoa, a concessão de lotes rurais superiores a 25 ha para uma mesma pessoa e a concessão de lotes rurais superiores a 20 ha a uma mesma pessoa, na faixa de 30 quilômetros da fronteira (PINTO JR, 2001, p. 05 apud SCAPINELLO, 2010, p.29).

Em 1942, o decreto-lei 4.783 estabeleceu, entre outras medidas, a adição de um quarto órgão complementar à estrutura do CSN, que seria a Comissão Especial da Faixa de Fronteira (ALMEIDA, 2011).

Após a promulgação da Constituição de 1946, houve a elaboração de leis complementares, referente às terras devolutas, entre essas, destacam-se os artigos 34 e 180 das quais expõem,

Art 34 - incluem-se entre os bens da União: [...] II - a porção de terras devolutas indispensável à defesa das fronteiras, às fortificações, construções militares e estradas de ferro. Art. 180 - Nas zonas indispensáveis à defesa do País, não se permitirá, sem prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional: I - qualquer ato referente a concessão de terras, a abertura de vias de comunicação e a instalação de meios de transmissão; II - a construção de pontes e estradas internacionais; III - o estabelecimento ou exploração de quaisquer indústrias que interessem à segurança do País. § 1º - A lei especificará as zonas indispensáveis à defesa nacional, regulará a sua utilização e assegurará, nas indústrias nelas situadas, predominância de capitais e trabalhadores brasileiros. § 2º - As autorizações de que tratam os nºs I, II e III poderão, em qualquer tempo, ser modificadas ou cassadas pelo Conselho de Segurança Nacional (SCAPINELLO, 2010, p.29).

A partir da lei 2.597 de 1955, previu-se a obrigatoriedade de consultar o CSN, em relação à concessão de terras nas zonas consideradas indispensáveis à segurança nacional, o estabelecimento da faixa de fronteira de 150 km de largura como zona de segurança nacional, traçada de forma paralela à linha divisória do país, a proibição de concessão de terras públicas acima de 2000 hectares, e a prévia consulta do CSN em cada transação particular envolvendo terras dentro da faixa

ARTIGO

A REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS DEVOLUTAS NA FAIXA DE FRONTEIRA: O CONFLITO JUDICIAL DA FAZENDA OCOY

de 150 km (SCAPINELLO, 2010).

O decreto-lei nº. 900, de 29 de setembro de 1969, já no regime ditatorial, tornou o CSN o órgão de maior importância no assessoramento ao presidente da República, em relação à formulação e execução das políticas destinadas a segurança nacional.

Por fim, na Constituição de 1988, houve a renomeação do CSN para Conselho de Defesa Nacional- CDN e a ratificação do estabelecimento da faixa de 150 km, bem como as normas de ocupação, trânsito e exploração econômica, visando à soberania do Estado e a defesa territorial (MEIRA MATTOS, 1990).

Atualmente, o CDN é regulamentado pela lei 8213 de 1991 e pela medida provisória nº. 2216-37 de 2001. O artigo 5º da lei define o papel desempenhado pelo Conselho de Defesa Nacional, que dentre outras questões, deve-se ter o conhecimento das situações nacionais e internacionais, com objetivo de realizar um planejamento e uma condução política e estratégica para defesa nacional. Por conseguinte,

As manifestações do Conselho de Defesa Nacional serão fundamentadas no estudo e no acompanhamento dos assuntos de interesse da independência nacional e da defesa do estado democrático, em especial os que se refere: I - à segurança da fronteira terrestre, do mar territorial, do espaço aéreo e de outras áreas indispensáveis à defesa do território nacional; II - quanto à ocupação e à integração das áreas de faixa de fronteira; III - quanto à exploração dos recursos naturais de qualquer tipo e ao controle dos materiais de atividades consideradas do interesse da defesa nacional (SENADO FEDERAL, LEI nº. 8.183, 1991)⁵.

Atualmente, permanece o critério dos 150 km da faixa de fronteira e na definição desse conceito, elaborada na constituição vigente, ainda permanece a visão de uma área em que se devam estabelecer políticas diferenciadas com intuito de defesa territorial (MEIRA MATTOS, 1990).

⁵ SENADO FEDERAL. Subsecretaria de informações. Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991. Disponível: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=112389&norma=134901>.

Graciela Maculan e Valdir Gregory

Quando afirma que as terras da faixa de fronteira pertencem à União, significa que não pode existir transferência imobiliária nesta faixa, pois o Poder Público permite o direito de uso, mas não de domínio, não sendo passível de escritura pública (SCAPINELLO, 2010). A partir dessa discussão será analisada a desapropriação da fazenda Ocoy.

O processo de desapropriação da fazenda Ocoy

Na década de 1930, a região oeste do Paraná estava passando por um processo de colonização em que ocorreu a concessão de vários títulos de terras pelos governos estaduais em áreas situadas na faixa de fronteira, caso observado com a fazenda Ocoy. Essas concessões foram denominadas como título a *non domino*, que como Scapinello (2010) define, significa a transferência de algo de quem não tem domínio, desrespeitando a faixa de fronteira, e outorgando títulos que seriam todos considerados nulos concedidos na época.

Com base na questão jurídica da faixa de fronteira, ocorreu a desapropriação da fazenda Ocoy que foi publicada no diário oficial da União no dia 22 de outubro de 1971, pelo presidente da República Emílio G. Médici, a partir do decreto número 69.412, a qual no artigo primeiro, letra b, decretava a desapropriação da antiga gleba nº.84, de aproximadamente 12.500 hectares, cadastrada sob nº. 52.0901550001/003 e 52.09.098.50297, localizada nos Município de Foz do Iguaçu e São Miguel do Iguaçu e sendo pertencente a Santos Guglielmi e Balneário Conventos Ltda., Comércio Indústria Agrícola (Portal da Câmara dos Deputados- Diário Oficial da União - Seção 1 - 25/10/1971, p. 8626, Publicação Original).

Posteriormente, a desapropriação da fazenda Ocoy iniciou o processo judicial com pedido de indenização à União, feita por Santos Guglielmi e outros, o que acabou esse processo sendo divulgado no Livro Branco das Superindenizações (INCRA, 1999, p. 6-7). Nele consta que em 1996 o Tribunal Regional da Justiça Federal da 4ª Região de Porto Alegre havia condenado o INCRA a depositar R\$ 445,69 milhões pela desapropriação. Porém, foi imposta uma medida liminar por ação pública pelo Ministério Público Federal, que discordava “dos valores estabelecidos e porque as terras em questão

ARTIGO

A REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS DEVOLUTAS NA FAIXA DE FRONTEIRA: O CONFLITO JUDICIAL DA FAZENDA OCOY

localizam-se em área de fronteira e também sobre dúvidas quanto à cadeia dominial do imóvel”. O INCRA também movia ação rescisória, visando o não pagamento de valores estabelecidos.

A reavaliação do imóvel, pelo INCRA baseava-se no valor de R\$ 12 milhões. “A diferença entre essa quantia e a da condenação atualizada é de R\$ 433,6 milhões, valor que permitiria aos antigos proprietários adquirir 37 propriedades idênticas à desapropriada” (INCRA, 1999, p. 6-7).

Entretanto, em 2009 o Supremo Tribunal da Justiça-STJ discordou da decisão do Tribunal Regional da Justiça Federal da 4ª Região de Porto Alegre, e anulou a ação indenizatória das expropriações de terras no oeste do Paraná contra a União e o INCRA, por considerar que essas terras estavam na faixa de fronteira e eram de domínio da União (STJ, Recurso Especial, nº. 867.016, 2009).

A decisão do STJ se baseou no julgamento da Apelação Civil, nº. 9.621/ PR de 1963 do Supremo Tribunal Federal-STF, que considerou que as concessões realizadas pelo Estado anterior à vigente constituição, “devem ser interpretadas legitimando o uso, mas não a transferência do domínio, em virtude de manifesta tolerância da União e de expresse reconhecimento de legislação federal”. O Estado que concedeu terras devolutas na faixa de fronteira tem legitimidade para rescindir os contratos de concessão com ele realizados e promover o cancelamento de sua transcrição no registro de imóveis (STF - RE. 52331/PR, Rel. Min. Evandro Lins e Silva, DJ. 30.03.1964 apud LUGON, 2009, p.15).

Por conseguinte, nos acórdãos que foram analisados referentes aos relatórios judiciais, dos Embargos de Declaração em Embargos Infringentes nº. 2004.04.01.032737-4/RS⁶ e Embargos de Declaração em Embargos Infringentes nº. 2004.04.01.032737-4/PR, elaborados respectivamente em 15/01/2009, pelo desembargador federal Élcio Pinheiro de Castro

⁶ Embargos de Declaração em Embargos Infringentes nº 2004.04.01.032737-4/RS; Embargos de Declaração em Embargos Infringentes nº 2004.04.01.032737-4/PR: RELATOR: Des. Federal LUIZ CARLOS DE CASTRO LUGON; EMBARGANTE: INCRA; ADVOGADO: Marcelo Ayres Kurt, Joao Carlos Bohler e outro; EMBARGADO: ACÓRDÃO DE FLS.; INTERESSADO: VOLMER DO AMARAL BOFF e outros; ADVOGADO: Irineu Peters e outro; INTERESSADO: WILSON BETTINI e outro; ADVOGADO: Sergio Antonio Meda e outro; INTERESSADO: SANTOS GUGLIELMI E CIA/ LTDA/ e outros; ADVOGADO: Diamantino Silva Filho e outros; INTERESSADO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; INTERESSADO: ESTADO DO PARANA; PROCURADOR: Cristina Leitão Teixeira de Freitas.

Graciela Maculan e Valdir Gregory

e o outro, elaborado em 19/05/2009 pelo desembargador federal Luiz Carlos de Castro Lugon. É observado que o INCRA, para não efetuar o pagamento de indenização aos expropriados, se baseia no resultado do julgamento, pelo STF da Apelação Civil nº. 9.621/ PR, que considerou já naquela época, que as glebas de: Silva Jardim; Santa Maria; Missões; Riozinho; Catanduvas; Pirapó; Ocoí Braviaco e Piquiri, pertenciam a União, por estarem localizados na faixa de fronteira. Esse entendimento também é válido no caso do imóvel Ocoy, por esse ser considerado área contígua a Ocoí Braviaco e estar situado a 66 km na faixa de fronteira (LUGON, 2009).

Portanto, com base na decisão do STF, não era cabível a ação de desapropriação realizada pelo INCRA, uma vez que o imóvel pertencia à própria União, como já foi mencionado e sendo dessa forma um bem público, não haveria direito real de posse. Pois,

a ocupação em discussão, de boa ou má fé, não é apta a produzir os naturais efeitos jurídicos da ocupação juridicamente qualificável como posse, destituindo-a assim, do efeito mais relevante, condizente com capacidade de conduzir a posse ao domínio, via direito de usucapir. Sabidamente, impossível o usucapião de bens públicos⁷ (art. 102 do Código Civil) sendo por isso mesmo nula a ocupação firmada (CASTRO, 2009, p.20).

Porém, segundo consta no relatório do desembargador Elcio P. de Castro (2009), a decisão do STF no julgamento da Apelação Civil nº. 9.621/PR foi extinta devido à edição do decreto- lei nº. 1492 de 1982.

Esse decreto flexibilizou as relações jurídicas daquela decisão judicial e propôs, entre outras decisões, que os imóveis rurais que estivessem situados em áreas indispensáveis à segurança nacional, no estado do Paraná, e reconhecidas de domínio da União pelo STF, seriam transferidos, segundo exposto no artigo 2º, aos legítimos possuidores que tivessem

⁷ Com exceção da possibilidade do usucapião de bens públicos desde que possuísse o imóvel, com *praescriptio longidissimi temporis*, pelo prazo de quarenta anos consumados até 1917, ano que entrou em vigor o código civil de 1916 (SCAPINELLO, 2010, p.25). E do decreto-lei nº. 9.760, art.5º de 1946, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm

A REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS DEVOLUTAS NA FAIXA DE FRONTEIRA: O CONFLITO JUDICIAL DA FAZENDA OCOY

pago o valor ao Estado do Paraná ou à Fundação Paranaense de Colonização e Imigração – FPCI, ou a sucessores destes, seria então realizada a transferência sem pagamento de novo valor e, aos demais legítimos possuidores, a transferência seria realizada mediante compra e venda direta, sendo o pagamento do preço pela terra nua, com base na tabela expedida pelo INCRA, vigente à época do ato (CASTRO, 2009, p.21).

O decreto-lei ainda estabeleceu algumas diretrizes importantes, entre elas, a que se destinava às glebas rurais, assegurando sua aquisição, independente de licitação ou de pagamento, desde que fosse verificada a existência de posse sobre a gleba, sendo ocupada e explorada, mesmo não residindo naquele lugar.

Porém, para o desembargador federal Elcio P. de Castro (2009) em relação aos expropriados da fazenda Ocoy, não houve o reconhecimento da existência de posse sobre o imóvel, pois na época em que foi editado o decreto-lei, em 1982, as mesmas terras já estavam declaradas para “utilidade pública”, para a desapropriação pela União, e que havia ocorrido em 1971.

Essa ação de desapropriação foi proposta pelo INCRA “no mesmo ano e, posteriormente desmembrada, ante a impossibilidade de processamento, nos mesmos autos, de centenas de desapropriações contra diversos réus”. Como o INCRA desapropriou esse imóvel e este foi “indivisamente”, repassado ao órgão público, não houve como determinar que, em 1982, os expropriados “detivessem posse, mesmo teórica, sobre a área”, o que os excluía dos dispositivos criados do referente decreto (CASTRO, 2009, p.23).

Sendo assim, foi considerado procedente a não efetuação de pagamento de indenização por desapropriação do imóvel, pertencente à União, bem como a não efetuação por indenização de posse, primeiramente pelo fato de não existir comprovação da posse, no período em que entrou em vigor o decreto-lei, acima citado, como também, por ter constado na área desapropriada a presença de mata densa e essa não ser juridicamente considerada uma benfeitoria. “Tal indébito firma-se pela ausência de posse sem sua aceção jurídica, e por não constituir a mata em benfeitoria”. E retificando como foi mencionada anteriormente, a impossibilidade de usucapião dos bens públicos,

Graciela Maculan e Valdir Gregory

sendo por isso mesmo nula a ocupação firmada, qualificando-se como mera detenção de bem público. Não sendo essa para todos os efeitos legais precária, não é susceptível de indenização, salvo naquilo que incorporou o imóvel (...) (CASTRO, 2009, p.23).

O desembargador federal Elcio P. de Castro, (2009, p.23) rejeita a qualificação de benfeitoria em relação à mata densa, com base no artigo 97 do código civil:

Art. 97. Não se consideram benfeitorias os melhoramentos ou acréscimos sobrevindos ao bem sem a intervenção do proprietário, possuidor ou detentor.

O contrário, a mata, cobertura vegetal natural pertencem ao imóvel e ao seu legítimo proprietário, no caso a União, pois a cobertura vegetal considera-se imóvel por conformação jurídica estabelecida no artigo 43, inciso I, do Código Civil, vigente à época: Art. 43. São bens imóveis: I - o solo com sua superfície, os seus acessórios e adjacências naturais, compreendendo as árvores e frutos pendentes, o espaço aéreo e o subsolo.

Diante do que foi exposto, pelo fato dos expropriados não conseguirem provar ter a posse do imóvel perante aos critérios estabelecidos no decreto-lei de 1982, o pagamento se restringiu somente ao que foi acrescido pelos expropriados, isto é, ao custo do desbravamento, das culturas e das construções e materiais diversos. Como a mata não é considerada uma benfeitoria, e sim como algo já pertencente ao imóvel, e esse ser juridicamente considerado de domínio da União, não houve direito de indenização pela cobertura vegetal.

Considerações finais

A partir do que foi exposto nesse artigo, se percebe a complexidade em se a pesquisar temas que envolvam o sistema agrário brasileiro. Ainda mais, quando se refere à expedição de títulos a *non domino*, que os governos estaduais concederam na década de 1930 em áreas situadas na faixa de fronteira na região oeste do Paraná. E que devido a essas divergências entre o Estado do Paraná e a União, iniciou na década de 1970 as

ARTIGO

A REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS DEVOLUTAS NA FAIXA DE FRONTEIRA: O CONFLITO JUDICIAL DA FAZENDA OCOY

desapropriações de terras. Por esse motivo, a fazenda Ocoy foi desapropriada em 1971 e, posteriormente, se iniciou um conflito judicial entre os expropriados dessa fazenda e a União para o pagamento da indenização.

Além disso, foi observada certa divergência nas decisões do poder judiciário, a exemplo da proferida pelo Tribunal Regional da Justiça Federal da 4ª Região de Porto Alegre que, em seu julgamento, deu parecer favorável ao pagamento da indenização aos expropriados da referida fazenda. A do STJ, que em 2009, anulou as decisões favoráveis ao pagamento de indenização, por considerar que as terras do oeste paranaense se localizavam na faixa de fronteira e pertenciam a União, tendo essa afirmação base na Apelação Civil nº. 9.621/ PR, realizada em 1963 pelo STF, que considerou que as glebas de: Silva Jardim; Santa Maria; Missões; Riozinho; Catanduvas; Pirapó; Ocoí Braviaco e Piquiri pertenciam a União por estarem localizados na faixa de fronteira.

E mesmo existindo uma rescisão do que foi julgado na Apelação Civil nº. 9.621/ PR, através do decreto- lei de 1982, se observou nos relatórios judiciais que as justificativas estabelecidas, direcionavam a mostrar que os expropriados da fazenda Ocoy, não tinham como comprovar a posse efetiva do imóvel com bases nas diretrizes propostas por esse decreto- lei, haja visto, que esta fazenda foi considerada de utilidade pública em 1971 e a desapropriação e o seu desmembramento pelo INCRA, ocorreram nesse mesmo ano.

Essas ações impostas pelo INCRA aconteceram anteriormente aos autos do processo de desapropriação, pois na mesma época estavam sendo desapropriados centenas de imóveis rurais na região oeste do Paraná, e havia a necessidade de agilizar a regularização dos imóveis rurais na faixa de fronteira. Além disso, foi verificada a presença de vegetação natural na fazenda Ocoy. A existência de vegetação natural na visão jurídica, não comprova a posse do imóvel, pois não é considerado um empreendimento que foi realizado pelos expropriados e sim como algo já pertencente ao imóvel. Desse modo, essas justificativas foram a base para a decisão do STJ, na exclusão da indenização por posse, restringindo o pagamento aos expropriados do que foi acrescido por eles ao imóvel rural.

Graciela Maculan e Valdir Gregory

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, G. B.de. Defesa nacional com dependência externa: o conselho (superior) de segurança nacional de 1934 a 1944. In: 35º. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Grupo de Trabalho 14: *Forças Armadas, Estado e Sociedade*, 2011. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=983&Itemid=353. Acesso em: 20 nov.2013.

ALVEAL, C. Capitania Hereditárias. In: MOTTA, M. (org.), *Dicionário da Terra*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

ALVEAL, C., MOTTA, M. Sesmarias. In: MOTTA, M. (org.), *Dicionário da Terra*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CASTRO, Élcio Pinheiro de. TRF-4 - Embargos infringentes: EINF 32737 PR 2004.04.01.032737-4. In: JUSBRASIL. *Embargos de declaração em embargos infringentes nº2004.04.01.032737-4/RS*. Publicado em: 03 de dezembro de 2009. 34p. Disponível em: <<http://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17494465/embargos-infringentes-einf-32737-pr-20040401032737-4-trf4/inteiro-teor-17494470>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

GANCHO, C. V.; LOPES, H. de Q. F.; TOLEDO, V. V. de. *A posse da terra*. São Paulo: Ática S.A, 1991.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA-INCRA. *Livro Branco das Superindenações*, 1999, DF. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/livros-revistas-e-cartilhas/file/489-livro-branco-das-superindenizacoes>. Acesso em: 27 jun. 2012.

LUGON, Luiz Carlos de Castro. TRF-4 - Embargos infringentes: EINF 32737 PR 2004.04.01.032737-4. In: JUSBRASIL. *Embargos de declaração em embargos infringentes nº 2004.04.01.032737-4/PR*. Publicado em: 03 de dezembro de 2009.31p. Disponível em: <<http://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17494465/embargos-infringentes-einf-32737-pr-20040401032737-4-trf4/inteiro-teor-17494470>>. Acesso em: 20 ago. 2012

MEIRA MATTOS, C. de. *Geopolítica e teoria de fronteiras. Fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1990.

ARTIGO

A REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS DEVOLUTAS NA FAIXA DE FRONTEIRA: O CONFLITO JUDICIAL DA FAZENDA OCOY

MOTTA, M. *Nas fronteiras do poder: conflito e direito à terra no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Vício de Leitura: Arquivo Público do estado do Rio de Janeiro, 1998.

PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Legislação Informatizada - Decreto nº 69.412, de 22 de Outubro de 1971 - Publicação Original*. Brasília-DF. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-69412-22-outubro-1971-418062-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 jun. 2012.

OLIVEIRA, G. B. de. *Faixa de fronteira – Doutrina e Jurisprudência*. Ministério público, Rio Grande do Sul. 2013. Disponível em: <http://www.mprs.mp.br/urbanistico/doutrina/id553.htm>. Acesso em: 25 nov. 2013.

OLIVEIRA, U. M. de. *Princípios de direito agrário na constituição vigente*. Curitiba: Juruá, 2004.

SENADO FEDERAL. Subsecretaria de informações. *Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991*. Disponível: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=112389&norma=134901>. Acesso em: 23 mar. 2013.

SCAPINELLO, F. G. *USUCAPIÃO DE TERRAS DEVOLUTAS DA EX-COLÔNIA MILITAR DE XAPECÓ*, 2010. Monografia apresentada ao Curso de Direito. Universidade Comunitária da Região de Chapecó, UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, 2010. Disponível em: <http://www.unochapeco.edu.br/publicacoescientificas/detalhes/187080/>. Acesso em: 18 jul.2012.

SILVA, L. O. As Leis agrárias e o latifúndio improdutivo. *Revista São Paulo em perspectiva*. Brasil Agrário. V.11,nº 2, abr –jun, 1997 p.p.15-25, São Paulo. Disponível em: http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v11n02/v11n02_02.pdf . Acesso em: 18 jul.2012.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA- STJ. *STJ anula indenização por desapropriação de terras da União na fronteira oeste do Paraná*, 2009, DF. Disponível em: http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=91946. Acesso em: 25 ago.2012.

Recebido em: 24/04/2014 - Aceito em: 17/07/2014

ARTIGO