**Conflito de Atribuições – CA n° 1.00262/2024-21**

Requerente: Ministério Público Federal

Requerido: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

Relator: **Engels Augusto Muniz**

## EMENTA

**CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES.** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INQUÉRITO CIVIL. APURAÇÃO DE IRREGULARIDADE NA AQUISIÇÃO DE PROPRIEDADE RURAL POR ESTRANGEIRO. IMÓVEL SITUADO EM FAIXA DE FRONTEIRA. BEM DA UNIÃO. NECESSIDADE DE APROVAÇÃO DO CONSELHO DE DEFESA NACIONAL. INTERVENÇÃO DO INCRA. INTERESSE FEDERAL. PRECEDENTE DO STJ. **ATRIBUIÇÃO FEDERAL**. **IMPROCEDÊNCIA**.

**1.** Trata-se de Conflito Negativo de Atribuições suscitado pelo Ministério Público Federal em face do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul em Inquérito Civil que apura denúncia de irregularidade ocorrida na aquisição de imóvel rural por estrangeiro, em faixa de fronteira, sem o assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional - CDN.

**2.** *In casu*, a propriedade rural aquirida pelo estrangeiro de forma irregular, situada em faixa de fronteira, zona indispensável à defesa do País até o limite de 150 Km, é bem de domínio da União, nos termos da Lei nº 6.634/79, do art. 20 da CF e de posicionamento já pacificado pelo STF.

**3.** A jurisprudência do STJ e do TRF-4ªRegião reconhece a legitimidade concorrente do MPF, da União e do INCRA para intentar ações civis objetivando à anulação de títulos dominiais e vendas *a non domino*, envolvendo terras devolutas ou títulos irregularmente expedidos em faixa de fronteira, o que atrai a atribuição federal ao feito.

**4.** Conflito de Atribuições julgado **IMPROCEDENTE** a fim de fixar **a atribuição do Ministério Público Federal** para atuar no expediente em comento.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, **à unanimidade/por maioria**, em julgar **IMPROCEDENTE** o Conflito a fim de **fixar a atribuição do Ministério Público Federal** para atuar no expediente em epígrafe, com fundamento no art. 152-G do RICNMP.

Brasília (DF), 21-25 de outubro de 2024.

(*documento assinado digitalmente*)

**ENGELS AUGUSTO MUNIZ**

Conselheiro Relator

## RELATÓRIO



MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 31/10/2026 10:53:25

Trata-se de Conflito Negativo de Atribuições suscitado pelo Ministério Público Federal em face do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul no bojo de Inquérito Civil que apura denúncia de irregularidade ocorrida na aquisição de imóvel rural por estrangeiro, em faixa de fronteira, sem o assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional - CDN.

O expediente teve início no *Parquet* estadual, no inquérito civil nº 01690.001.753/2021. Considerando que a investigação demonstrava a aquisição de propriedade sem a anuência prévia necessária do Conselho de Defesa Nacional e da regularização do INCRA, houve o declínio de atribuição pela Promotoria de Justiça de Frederico Westphalen, nos seguintes termos:

> "(...) a aquisição de área por pessoa estrangeira em faixa de fronteira, considerada indispensável à segurança nacional, demanda assentimento especial e intervenção de órgãos federais, como o INCRA e o Conselho de Segurança Nacional, em razão do inegável interesse da União na causa. Assim, recai sobre o MPF a atribuição para verificar a (ir)regularidade da aquisição de área de terras realizada pelo sul coreano KANG YOL MA, bem como adotar as providências cabíveis para sanar eventual inconformidade."

Enviado o feito à Procuradoria da República Polo em Passo Fundo/RS, o titular do ofício a que foi distribuído, suscitou o presente conflito de atribuição, fundamentando:

> "No presente caso, quem supostamente deu causa à irregularidade foi o CRI de Frederico Westphalen, ao aceitar efetuar o registro de aquisição do imóvel rural em área de fronteira por não nacional dispensando a apresentação de documento que comprovasse o assentimento prévio do CDN. Nessa linha, frise-se que a investigação se iniciou a partir de representação formulada pelo INCRA dirigida corretamente ao MPE (documento 1, p.p. 3/4). Ademais, a competência para decretação ou declaração de nulidade dos registros das aquisições é da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado ou do Juízo de Direito da Comarca onde está situado o imóvel".

Autuação e distribuição automática ao meu gabinete.

**É o relatório**.

## VOTO

Conforme previsão do art. 152-A do RICNMP, compete ao Conselho Nacional do Ministério Público processar e julgar os conflitos de atribuições entre os ramos e as unidades do Ministério Público da União e dos Estados.

Sobre a controvérsia dos autos, são bens pertencentes à União as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, nos termos do artigo 20, inciso II e § 2º, da CF, *in verbis*:

> Art. 20. São bens da União:



MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 31/10/2026 10:53:25

> [...] II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei.
> [...] § 2º - A faixa de até cento e cinqüenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

Ademais, estabelecem os artigos 1º e 2º, V e VI, da Lei nº 6.634/79:

> Art. 1º - É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinqüenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira.
> Art. 2º. - Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a:
> [...] V - transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel;
> VI - participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural; [...]

Ainda acerca do tema, consoante posição adotada pelo STF:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 13.178/2015. RATIFICAÇÃO PELA UNIÃO DE REGISTROS IMOBILIÁRIOS DECORRENTES DE TÍTULOS EXPEDIDOS PELOS ESTADOS DE ALIENAÇÃO E CONCESSÃO DE TERRAS DEVOLUTAS SITUADAS NAS FAIXAS DE FRONTEIRA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA À POLÍTICA AGRÍCOLA E AO PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. ART. 188 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIDADE. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA SE ATRIBUIR INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO AOS ARTS. 1º, 2º e 3º DA LEI N. 13.178/2015.
> [...] *O escopo da norma pela qual atribuída à União a propriedade das terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras é o de instrumentalizar e tornar eficaz a competência material do ente federal para promover a defesa nacional (inc. III do art. 21 da Constituição). Por isso titulariza a competência reservada para legislar sobre defesa territorial (inc. XXVIII do art. 22). As terras devolutas de domínio dos Estados estão submetidas à sua administração. Daí não se cogitar na participação da União em procedimento de alienação ou concessão de imóveis que não componha o seu patrimônio. Entretanto,* ***ao se considerarem as terras devolutas situadas em faixa de fronteira, a administração sobre elas é conferida à União, não se admitindo que a disposição a particulares seja ato estadual*****".** [...] (**STF – ADI nº 5623/DF**, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 28/11/2022, DJe 1º/12/2022 - grifei)

Nesse sentido, ainda:

> **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VENDA A NON DOMINO. TERRAS DEVOLUTAS SITUADAS NA FAIXA DE FRONTEIRA. ENTENDIMENTO PACIFICADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**. CONSTITUIÇÃO DE 1946. 1. **O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 52.331, definiu que as terras devolutas situadas na faixa de fronteira, tidas como zona indispensável à defesa do País até o limite de 150 Km, são de domínio da União. 2. Aplica-se o entendimento do STF (RE n. 52.331) aos casos em que, mesmo em se tratando de terras outras que não aquelas objeto do julgamento acima indicado, sejam formuladas questões cujos deslindes perpassem pelos aspectos nele abordados. Tal procedimento atende ao princípio da estabilidade jurídica e**



MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 31/10/2026 10:53:25

> **uniformidade das decisões judiciais quando havidas num mesmo âmbito de aplicação.** 3. **As terras devolutas tidas por indispensáveis à defesa nacional, assim consideradas as situadas na faixa de fronteira, não podem ser transferidas pelos Estados-Membros a particulares sob pena de caracterizar venda a non domino, uma vez que se trata de terras dominicais da União, conforme entendimento manifestado pelo STF no julgamento do RE n. 52.331.** 4. Recurso especial dos réus não-conhecido. Recurso especial do Incra conhecido em parte e provido parcialmente. 5. Recurso especial do Ministério Público não conhecido por voto da maioria dos membros da Segunda Turma do STJ, ficando vencido o Ministro Relator. (**STJ – Resp nº 680.860/PR**, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Segunda Turma, julgado em 23/10/2007, DJ em 12/2/2008 - grifei)

Portanto, *in casu*, a propriedade rural aquirida pelo estrangeiro de forma irregular, situada em faixa de fronteira, zona indispensável à defesa do País até o limite de 150 Km, é bem de domínio da União, nos termos da Lei nº 6.634/79, do art. 20 da CF e de posicionamento já pacificado pelo STF.

De outro lado, como as propriedades em faixa de fronteira são imóveis de interesse da União, eventual dúvida em relação ao título apresentado ao Registro de Imóveis deverá ser processada na Justiça Federal, conforme orientação consolidada do STJ:

> CONFLITO DE COMPETÊNCIA. REGISTRO DE IMÓVEL POR PARTE DA UNIÃO. INFLUÊNCIA NO DOMÍNIO FEDERAL. 1. Tratando-se de pedido de abertura de matrícula, no Registro de Imóveis, de bem em nome da União, sobressalta o interesse desta, tanto mais que a eficácia atributiva de propriedade do registro implica em a decisão influir no domínio federal. 2. **À luz do sistema constitucional de prerrogativas da União, a decisão de qualquer procedimento judicial que possa infirmar o seu domínio deve tramitar na Justiça Federal, consoante a ratio essendi da Súmula 150 do STJ.** 3. Conflito conhecido para declarar a competência do Juízo Federal da 2ª Vara de Niterói - SJ/RJ, o suscitante. (**STJ - CC: 32584 RJ 2001/0090000-3**, Primeira Seção, Rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 11/12/2002, DJ 26/4/2004 - grifei)

> PROCESSUAL CIVIL. PROCEDIMENTO DE DÚVIDA. ENTE PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DO JUÍZO FEDERAL. 1. **O processamento e julgamento de procedimento administrativo de dúvida suscitado por oficial de registro imobiliário relativamente a imóveis de autarquia pública federal compete ao juízo federal.** Inteligência da Lei 5.972/1973. 2. Conflito conhecido para julgar competente o suscitado. (**STJ - CC: 180351 CE 2021/0177768-0**, Primeira Seção, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 28/9/2022, DJe 03/10/2022 - grifei)

Outrossim, a jurisprudência do STJ e do TRF-4ªRegião reconhece a legitimidade concorrente do MPF, da União e do INCRA para intentar ações civis objetivando à anulação de títulos dominiais e vendas *a non domino*, envolvendo terras devolutas ou títulos irregularmente expedidos em faixa de fronteira, o que atrai a atribuição federal ao feito:

> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL**. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FAIXA DE FRONTEIRA. BEM PERTENCENTE À UNIÃO. NULIDADE DO REGISTRO IMOBILIÁRIO EM NOME DE PARTICULARES.** CONFLITO FEDERATIVO. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 31/10/2026 10:53:25

TRIBUNAL FEDERAL. ACÓRDÃO AMPARADO EM FUNDAMENTAÇÃO EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL. MATÉRIA QUE EXTRAPOLA A ESTREITA VIA DO RECURSO ESPECIAL. **LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**. SÚMULA. 329/STJ. IMPRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO. PRECEDENTES. 1. Ao afastar a existência de conflito federativo apto a ensejar a competência originária do STF para julgar a presente demanda, o Tribunal a quo amparou-se em fundamento eminentemente constitucional, escapando sua revisão à competência desta Corte no âmbito do recurso especial. 2."Nos termos do Enunciado 329 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça, **'O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público', cuja acepção compreende as áreas situadas em faixa de fronteira, pertencentes à União e, de modo indireto, a toda a sociedade, o que revela o interesse difuso da coletividade"** (AgRg no REsp 1.174.124/SC, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 17/8/2012). 3."Não há prescrição para os bens públicos. Nos termos do art. 183, § 3º, da Constituição, ações dessa natureza têm caráter imprescritível e não estão sujeitas a usucapião (Súmula 340/STF, art. 200 do DL 9.760/1946 e art. 2º do CC). Construção feita também com base na imprescritibilidade de atos nulos, de ações destinadas ao ressarcimento do Erário e de ações de declaração de inexistência de relação jurídica - querela nullitatis insanabilis" (REsp 1.227.965/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 15/6/2011). 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (**STJ - AgRg no REsp 1268965/SC**, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 24/3/2015, DJe 6/4/2015 - grifei)[1]

ADMINISTRATIVO. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMÓVEL EM FAIXA DE FRONTEIRA. TERRAS DEVOLUTAS. ALIENAÇÃO A NON DOMINO. LEGITIMIDADE ATIVA DO INCRA. ANULAÇÃO DE TÍTULOS PÚBLICOS EXPEDIDOS A NON DOMINO EM FAIXA DE FRONTEIRA.** DECLARAÇÃO DE NULIDADE DO TÍTULO EXPROPRIATÓRIO FORMADO EM AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. AFASTADA INDENIZAÇÃO PELA DESAPROPRIAÇÃO 1. O INCRA tem legitimidade ativa para propor ação declaratória de nulidade do título relativo à desapropriação que promoveu. Ademais, é perfeitamente possível ao INCRA, visando o interesse público na anulação do título expropriatório, migrar do polo passivo para o ativo da demanda, quando não se verifica pedidos na inicial que sejam direcionados ao referido ente público. 2. Na faixa de 66 quilômetros, o domínio das terras devolutas sempre foi da União, pelo que, em princípio, todas as alienações feitas pelo Estado do Paraná nessa faixa de 66 quilômetros são írritas, porque realizadas a non domino. Não há insurgência quanto ao fato de que a área discutida situa-se na faixa de fronteira de 66 km, questão incontroversa nos autos, e tampouco se discute nos autos o fato de a área, à época da venda ao particular pelo Estado do Paraná, tratar-se de terra devoluta. Logo, conclui-se que os títulos de domínio em questão são nulos, pois decorrem de alienações a non domino promovidas pelo Estado do Paraná de terras devolutas localizadas em faixa de fronteira e que, reitere-se, pertenciam já naquele tempo à União. 3. Reconhecida a nulidade de toda a cadeia dominial, uma vez que, pertencendo o domínio do imóvel à União, foi alienado (a non domino) pelo Estado do Paraná, nenhuma indenização é devida à parte apelante nos autos nº 94.601.0872-5, pela expropriação

[1] No mesmo sentido: (STJ – Resp nº 1505899 SC 2014/0337845-4, Rel. Min. Herman Benjamin, decisão em 14/3/2023, DJe 14/3/2016)



MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 31/10/2026 10:53:25

> do bem. 4. Sentença mantida. (**TRF4, AC nº 5000801-11.2017.4.04.7007**, Rel. Gisele Lemke, Décima Segunda Turma, julgado em 18/8/2023, DJe 19/8/2023 - grifei)

> ADMINISTRATIVO. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**. EXTINÇÃO DO FEITO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. COISA JULGADA. **LEGITIMIDADE ATIVA DO INCRA E DA UNIÃO.** TÍTULO DE DOMÍNIO. ESTADO DE SANTA CATARINA. FAIXA DE FRONTEIRA. ALIENAÇÃO A NON DOMINO. 1. **Há interesse processual da União e do INCRA na anulação dos títulos invalidamente emitidos e no reconhecimento de que a área expropriada já integrava o patrimônio da União.** 2. Não se cogita da ocorrência de coisa julgada na espécie, já que a discussão judicial nas ações desapropriatórias está limitada à fixação do montante da indenização. 3. Anulação da sentença com retorno dos autos à origem para regular processamento. (**TRF-4 – AC nº50043211020164047202**, Rel. Luís Alberto D'azevedo Aurvalle, Quarta Turma, julgado em 14/9/2022, DJe 15/9/2022 - grifei)

## CONCLUSÃO

Ante o exposto, julgo **IMPROCEDENTE** o presente Conflito a fim de **fixar a atribuição do Ministério Público Federal** para conduzir o expediente em epígrafe, com fundamento no art. 152-G do RICNMP.

É como voto.

Brasília (DF), 21-25 de outubro de 2024.

(*documento assinado digitalmente*)

**ENGELS AUGUSTO MUNIZ**
Conselheiro Relator

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 31/10/2026 10:53:25