



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.227.965 - SC (2011/0001949-0)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : NICOLA BALZAN E OUTROS
ADVOGADO : ANDRÉ LUIZ ARANTES SCHEIDT E OUTRO(S)
RECORRENTE : ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADOR : MAURO JOSÉ DESCHAMPS E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA
PROCURADOR : VALDEZ ADRIANI FARIAS E OUTRO(S)

EMENTA

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FAIXA DE FRONTEIRA. TRANSFERÊNCIA A *NON DOMINO*. DESAPROPRIAÇÃO. BEM PERTENCENTE À UNIÃO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 INEXISTENTE. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ADEQUAÇÃO DA VIA E COMPETÊNCIA CONFIRMADAS. PRESCRIÇÃO NÃO INCIDENTE. COISA JULGADA COM EFICÁCIA PRECLUSIVA. INAPLICABILIDADE. ANULAÇÃO DO REGISTRO E RESTITUIÇÃO DE VALORES. RECURSOS NÃO PROVIDOS.

1. Trata-se na origem de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público contra o INCRA, o Estado de Santa Catarina e dos particulares. Narra que o INCRA propôs em 1976 Ação de Desapropriação de imóvel localizado em faixa de fronteira, transitada em julgada.

2. O *parquet* alega nulidade dos registros imobiliários em razão dos imóveis serem, desde sempre, de propriedade da União (áreas devolutas em faixa de fronteira). A sentença acolheu a pretensão *in totum*. O acórdão recorrido deu provimento parcial apenas ao apelo de André Luiz Arantes Scheidt para excluir da condenação os valores levantados a título de honorários sucumbenciais.

3. Não é o órgão julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução. Nesse sentido: REsp 927.216/RS, Segunda Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJ de 13/8/2007; e REsp 855.073/SC, Primeira Turma, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJ de 28/6/2007.

4. "O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público" (Súmula 329/STJ), assim entendido em sentido amplo, ou seja, o Erário, bem pertencente, de modo indireto, a toda a sociedade, o que envolve, portanto, interesse difuso da coletividade. Precedentes do STJ.

5. No julgamento dos EREsp 1.003.032/PR, a Primeira Seção fixou entendimento que *admite* a discussão de domínio em ação de desapropriação, *desde que a controvérsia acerca do tema se estabeleça entre expropriante e expropriado, evitando-se que sejam pagas indenizações por terrenos que já pertençam à União*. No caso dos autos, a) a Ação de Desapropriação expressamente ressaltou que não debateria domínio naquela oportunidade – que é viável em razão da controvérsia circunstancial e jurídica sobre o tema; b) os



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

recorrentes não se desincumbiram do ônus de demonstrar eventual discussão ali realizada; c) não existe coincidência (*tres eadem*) entre a Ação de Desapropriação e a Ação Civil Pública proposta; d) precedente específico e longamente fundamentado afasta a coisa julgada e sua eficácia preclusiva, indicando prevalência do *princípio da justa indenização* (REsp 1.015.133/MT, Segunda Turma, Ministra Eliana Calmon, designado p/ acórdão Ministro Castro Meira, DJe 23/4/2010).

6. 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*. Precedentes do STJ.

7. "As concessões de terras devolutas situadas na faixa de fronteira, feitas pelos Estados, autorizam, apenas, o uso, permanecendo o domínio com a União, ainda que se mantenha inerte ou tolerante em relação aos possuidores" (Súmula 477/STF). Tal posição, somada à impossibilidade de usucapir bem público, serve de norte a legitimar a pretensão do recorrido, porque autorizado o debate na Ação Civil Pública sobre a titularidade de bens que sempre pertenceram à União, antes e depois de 1946.

8. O acórdão abordou explicitamente a questão sob o enfoque das ratificações realizadas pelos Estados da Federação, desde que antecedessem requerimento submetido a juízo específico dos órgãos competentes. Porém, tal pedido não foi constatado pelo acórdão ou mencionado no Recurso Especial. Revisitar essa premissa esbarra na Súmula 7/STJ.

9. Recursos Especiais não providos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A Turma, por unanimidade, negou provimento aos recursos, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Cesar Asfor Rocha, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 02 de junho de 2011(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.227.965 - SC (2011/0001949-0)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : NICOLA BALZAN E OUTROS
ADVOGADO : ANDRÉ LUIZ ARANTES SCHEIDT E OUTRO(S)
RECORRENTE : ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADOR : MAURO JOSÉ DESCHAMPS E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA
AGRÁRIA - INCRA
PROCURADOR : VALDEZ ADRIANI FARIAS E OUTRO(S)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recursos Especiais interpostos contra acórdão assim ementado:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADMINISTRATIVO. TERRAS SITUADAS EM FAIXA DE FRONTEIRA. BEM PERTENCENETE À UNIÃO. TRANSFERÊNCIA A "NON DOMINO". NULIDADE DOS TÍTULOS E DO REGISTRO IMOBILIÁRIO. DEVOLUÇÃO DOS VALORES LEVANTADOS A TÍTULO DE INDENIZAÇÃO E HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

. A condição de litisconsorte passivo necessário do Estado da Federação decorre do art. 3º, caput e § 1º, da Lei nº 9.871/99.

. O julgamento de ação de desapropriação não faz coisa julgada material acerca da questão dominial, que pode ser objeto de ação própria, nos termos do art. 20 do Decreto-lei nº 3.365/41.

. O Ministério Público detém legitimidade para ajuizar ação civil pública visando ao reconhecimento da titularidade dominial da União sobre área expropriada por força do art. 129, III, da CF e do art. 1º, VI, da Lei nº 7.347/85.

. Legitimidade passiva caracterizada pelo interesse jurídico no resultado da ação em que se discute a nulidade da sentença que constitui título para o procurador da causa e a devolução pelos expropriados de valores recebidos nas ações de desapropriações.

. A competência estabelecida no art. 102, I, "f", da Constituição Federal, alcança apenas aquelas causas e conflitos capazes de pôr em risco o equilíbrio federativo (isto é, quando houver situação que possa configurar instabilidade no equilíbrio federativo ou mesmo que rompa com a harmonia que deve prevalecer nas relações entre as entidades integrantes do Estado Federal).

. São imprescritíveis as ações que versem sobre bens públicos, com características de inalienabilidade e indisponibilidade, não sujeitas à aquisição por usucapião (Súmula nº 340 do STF, art. 200 do Decreto-lei nº 9.760/46, art. 2º do novo Código Civil e art. 183, § 3º da CF).

. Desde a Lei nº 601/1850, quando foram criadas as chamadas



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"terras devolutas", foi reservada uma faixa de terras situadas nos limites do Império com países estrangeiros em uma zona de 10 léguas, a qual, desde a Constituição Federal de 1891 (art. 64), sempre pertenceu à União. De fato, ainda que as Constituições de 1934 e 1937 tenham criado a faixa de segurança, com extensão de 100 e 150 km, nunca houve dúvida séria quanto ao domínio da União em relação à faixa de 66 km ao longo da fronteira do Brasil.

- . A boa-fé dos posseiros que receberam a titularidade dominial por concessão do Estado não prevalece ao direito público inalienável.

- . A ratificação das alienações e das concessões de terras já feitas pelos Estados na Faixa de Fronteiras autorizada pela Lei n.º 4.947/66 depende de requerimento da parte interessada, que deve ser instruído com alguns documentos específicos, a fim de instruir processo administrativo do INCRA, verificando-se se foram atendidas as condições previstas no Decreto-lei nº 1.414/75.

- . Constatada a nulidade das alienações realizadas a "non domino" pelo Estado do Paraná de áreas localizadas em faixa de fronteira pertencente à União Federal, cabível a devolução dos valores levantados pelos expropriados a título de indenização em processo de desapropriação.

- . É devida a devolução da verba honorária recebida em ação de desapropriação que tem por objeto imóvel situado em faixa de fronteira.

- . Prequestionamento quanto à legislação invocada estabelecido pelas razões de decidir.

- . Apelações improvidas. Apelação do réu André Luiz Arantes Scheidt parcialmente provida (fls. 388-416/STJ).

Os Embargos de Declaração foram desacolhidos (fls. 430/STJ).

Os recorrentes Nicola Balzan, Maria Paulina Zilli Balzan e André Luiz Arantes Scheidt alegam, além de divergência jurisprudencial, violação dos arts. 3º, 81, 82, inc. III, 333, inc. I, 366, 474 e 535 do CPC; 11 da Lei 4.504/64; 18, §2º, da LC 76/93; 34 e 35 do DL 3.365/1941; 1º da Lei 7.347/1985; 1.245, §2º, do CC; 252 da Lei 6.015/1973, e 5º do DL 9.760/46. Afirmam que a eficácia preclusiva da coisa julgada impede o debate sobre a titularidade do bem em desapropriações. Aduzem que a legitimidade para representação da União é de exclusividade do INCRA, não havendo interesse na intervenção do MP. Registram a inadequação da via procedimental, porque objetiva a cassação de decisão transitada em julgado sem a propositura de Ação Rescisória perante o Tribunal competente, no prazo legal e sem a discussão em ação discriminatória. Ressaltam que não foi proposta ação para anular o registro de propriedade do bem. Apontam que o título foi concedido pelo Estado antes do Decreto 9.760/1946, aplicando-se a ressalva do art. 5º.

O Estado de Santa Catarina também alega violação dos arts. 1º, inc. IV da Lei



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

7.347/85; 81, parágrafo único, incs. I e II, do CDC; do DL 20.910/1931. Afirma a ilegitimidade ativa do *parquet*. Aduz ter ocorrido a prescrição quinquenal. Registra ser válida a ratificação da concessão promovida nos termos do permissivo legal, em consonância com os objetivos da União.

Contraminuta apresentada às fls. 468-482/STJ.

O Ministério Público Federal opina pelo desprovimento dos recursos (fls. 500-511/STJ).

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.227.965 - SC (2011/0001949-0)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 10.3.2011.

Trata-se na origem de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público contra o INCRA, o Estado de Santa Catarina e dos particulares. Narra que o INCRA propôs em 1976 Ação de Desapropriação de imóvel localizado em faixa de fronteira, transitada em julgada.

O *parquet* alega nulidade dos registros imobiliários em razão dos imóveis serem, desde sempre, de propriedade da União (áreas devolutas em faixa de fronteira). A sentença acolheu a pretensão in totum. O acórdão recorrido deu provimento parcial apenas ao apelo de André Luiz Arantes Scheidt para excluir da condenação os valores levantados a título de honorários sucumbenciais.

Examino inicialmente o Recurso Especial de Nicola Balzan, Maria Paulina Zilli Balzan e André Luiz Arantes Scheidt

1. Sobre o art. 535 do CPC

Inicialmente, constata-se que não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada.

Não é o órgão julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução. Nesse sentido: REsp 927.216/RS, Segunda Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJ de 13/8/2007; e REsp 855.073/SC, Primeira Turma, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJ de 28/6/2007.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. Legitimidade do Ministério Público e adequação da via

Alegam os recorrentes que o Ministério Público é parte ilegítima para a propositura da demanda, dado que o interesse protegido (defesa do Erário) não seria qualificado, sendo necessária a propositura de eventual Ação Rescisória na desapropriação ou Discriminatória pelo legitimado, no prazo legal.

O Tribunal de origem afirma que foi configurado "o objetivo de proteção ao patrimônio público, não havendo que se falar em inadequação da via eleita ou mesmo de sua ilegitimidade" (fl. 394/STJ). Essa decisão não merece reparo.

Com efeito, a defesa do patrimônio público e dos interesses sociais constitui missão primordial e dever constitucional do Ministério Público, nos termos do art. 129, III, da CF/88, *in verbis*:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

.....

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesse difusos e coletivos.
consoante

Na esteira do comando constitucional, o elenco infraconstitucional em vigor (art. 6º, VII, "b", da LC 75/1993; art. 81 do CDC; art. 17, *caput* e § 4º, da Lei 8.429/1992; art. 25, IV, "a" e "b", da Lei 8.625/1993; e art. 1º da Lei 7.347/1985) evidencia que o Ministério Público está legitimado para propor Ação Civil Pública em defesa do patrimônio público, assim entendido em sentido amplo, ou seja, o Erário, que pertence indiretamente a toda a sociedade e envolve, portanto, interesse difuso da coletividade.

A propósito, este Tribunal Superior editou a Súmula 329, com a seguinte redação: "O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público.", inclusive quanto a litígios de natureza desapropriatória, direta ou indireta. Cito precedentes:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ART. 129, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EX-PREFEITO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

1. O Ministério Público está legitimado à propositura da ação civil pública em defesa de qualquer interesse difuso ou coletivo, abarcando nessa previsão o resguardo do patrimônio público, com supedâneo no art. 1.º, inciso IV, da Lei n.º 7.347/85, máxime diante do comando do art. 129, inciso III, da Carta Maior, que prevê a ação civil pública, agora de forma categórica, como instrumento de proteção do patrimônio público e social (Precedentes: REsp n.º 861566, Relator Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 23/04/2008; REsp n.º 686.993/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, DJU de 25/05/2006; REsp n.º 815.332/MG, Rel. Min. Francisco Falcão, DJU de 08/05/2006; e REsp n.º 631.408/GO, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJU de 30/05/2005).

2. Legitimat^{io} *ad causam* do Ministério Público à luz da dicção final do disposto no art. 127 da CF, que o habilita a demandar em prol de interesses indisponíveis, na forma da súmula n.º 329, aprovada pela Corte Especial em 02.08.2006, cujo verbete assim sintetiza a tese: "O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público".

3. Recurso especial provido para determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem, a fim de que aprecie o recurso de apelação.

(REsp 1086147/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/04/2009, DJe 06/05/2009)

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ENUNCIADO SUMULAR N. 329 DO STJ. REQUERIMENTO. JUSTIÇA GRATUITA. ART. 4º DA LEI 1.060/50.

PRESUNÇÃO JURIS TANTUM. POSSIBILIDADE DE AFASTAMENTO. REVISÃO NESTA CORTE. SÚMULA 07/STJ.

1. Percebe-se que o entendimento esposado pela Corte a quo coaduna-se com a jurisprudência deste Superior Tribunal, ao reconhecer a legitimidade ativa do Parquet visando a apurar improbidade administrativa e tutelar o erário, por meio da ação civil pública, como a hipótese em apreço.

2. Com efeito, as reiteradas decisões no mesmo sentido acarretaram a edição da Súmula n. 329/STJ, in verbis : "[o] Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público".

3. Esta Corte possui o entendimento de que o benefício da justiça gratuita pode ser pleiteado a qualquer tempo, bastando, para obtenção do benefício, a simples afirmação do requerente de que não está em condições de arcar com as custas do processo e com os honorários advocatícios. Sendo assim, a afirmação de hipossuficiência possui presunção iuris tantum, contudo pode o magistrado indeferir a assistência judiciária se não encontrar fundamentos que confirmem o estado de hipossuficiência do requerente.

4. Recurso especial a que se nega provimento.

(REsp 1196896/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/09/2010, DJe 04/10/2010)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Consequência disso está na determinação da adequação da via e ratificação da competência, questão abordada em substancial precedente desta Turma, ao asseverar que, no limite, é adequado deduzir pretensão de *querela nullitatis* por meio de Ação Civil Pública:

" (...) 5.6. A pretensão querela nullitatis pode ser exercida e proclamada em qualquer tipo de processo e procedimento de cunho declaratório. A ação civil pública, por força do que dispõe o art. 25, IV, "b", da Lei n.º 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público), pode ser utilizada como instrumento para a anulação ou declaração de nulidade de ato lesivo ao patrimônio público.

5.7. A ação civil pública surge, assim, como instrumento processual adequado à declaração de nulidade da sentença, por falta de constituição válida e regular da relação processual.

5.8. A demanda de que ora se cuida, embora formulada com a roupagem de ação civil pública, veicula pretensão querela nullitatis, vale dizer, objetiva a declaração de nulidade da relação processual supostamente transitada em julgado por ausência de citação da União ou, mesmo, por inexistência da própria base fática que justificaria a ação desapropriatória, já que a terra desapropriada, segundo alega o autor, já pertencia ao Poder Público Federal (REsp 1015133/MT, SEGUNDA TURMA, Ministra ELIANA CALMON, designado p/ acórdão Min. CASTRO MEIRA, DJe 23/04/2010) .

Ficam afastadas, portanto, as alegações de ilegitimidade ativa, bem como seus corolários relacionados com a inadequação da via e ausência de competência.

3. Coisa julgada e eficácia preclusiva

Os recorrentes alegam que a eficácia preclusiva da coisa julgada impediria o debate sobre a titularidade do bem em desapropriações.

O acórdão recorrido, por sua vez, rebateu o fundamento para afirmar "que, pelo fato de não ser admitido o debate acerca da questão do domínio na ação expropriatória, não se pode dizer que ela também esteja alcançada pelo manto da coisa julgada".

É verdade que houve divergência nesta Corte sobre o tema, em julgados da Primeira e da Segunda Turma.

Uma das correntes era alinhada à tese defendida pelo acórdão recorrido, de que em Ações de Desapropriação seria vedado o pedido de declaração de titularidade,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

porque incompatível com a natureza da demanda e em desacordo com o art. 34, parágrafo único, do DL 3.365/1941: "A possibilidade de o juízo da Ação Desapropriatória originária decidir acerca do levantamento da indenização, ainda que transitado em julgado a sentença condenatória, coaduna-se com o entendimento firmado por este e. STJ no sentido de que a titularidade do imóvel não é objeto do julgado expropriatório e, por isso, não se perfaz a coisa julgada. Precedentes: REsp 621.403/PR, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 02.05.2005; AgRg no REsp 512.481/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ de 06.12.2004; REsp 903339/PR, Rel. Min. José Delgado, DJ 30/08/2007" (REsp 985682/PR, Primeira Turma, Relator Ministro Luiz Fux, DJe 27/04/2009. Cfr. também REsp 903339/PR, Primeira Turma, Ministro José Delgado, DJ 30/08/2007 e REsp 1015133/MT, Segunda Turma, Ministra Eliana Calmon, designado p/ acórdão Min. Castro Meira, DJe 23/04/2010).

Porém, quando do julgamento recente dos EREsp 1003032/PR, a Primeira Seção desta Corte conheceu de divergência sobre o tema e, por unanimidade, fixou entendimento que *admite* a discussão de domínio em ação de desapropriação:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO. DOMÍNIO. DISCUSSÃO. CABIMENTO EXCEPCIONAL. FAIXA DE FRONTEIRA A OESTE DO PARANÁ.

1. A questão relativa ao domínio dos imóveis situados na faixa de fronteira a oeste do Paraná constitui condição da ação, podendo ser analisada nos próprios autos da desapropriação, desde que a controvérsia acerca do tema se estabeleça entre expropriante e expropriado, evitando-se que sejam pagas indenizações por terrenos que já pertençam à União.

2. Precedentes da Primeira Seção.

3. Embargos de divergência acolhidos. (EResp 1003032/PR, PRIMEIRA SEÇÃO, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJe 8.10.2010).

O precedente permite o exame do domínio como condição da Ação de Desapropriação, **desde que a controvérsia acerca do tema se estabeleça entre expropriante e expropriado.**

A ressalva, conforme extraído do voto condutor do julgamento, é assim justificada:

De todo o exposto resulta que a Primeira Seção do Superior



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Tribunal de Justiça, considerando as peculiaridades do caso concreto e o conflito social existente na região, agravado pela insegurança jurídica quanto aos títulos de propriedade, decidiu que a questão relativa ao domínio dos imóveis situados na faixa de fronteira a oeste do Paraná constitui condição da ação, podendo ser analisada nos próprios autos da desapropriação, **desde que a controvérsia acerca do tema se estabeleça entre expropriante e expropriado, de modo a evitar que sejam pagas indenizações por terrenos que já pertençam à União.**

Tratava-se de situação gerada por histórico que narrei ao relatar o EREsp 783840 (Primeira Seção, Dje 14.9.2009)

Nas inúmeras demandas relacionadas ao tema, ficou consignado que o Estado do Paraná titularizou, na década de 1950, as terras de fronteira ora em litígio em favor de diversos particulares.

Ocorre que os agraciados pelo suposto domínio dessas terras não correspondiam, no mais das vezes, àqueles que já a ocupavam.

Deflagrou-se, então, grande conflito pela posse e pelo domínio das áreas.

A União, com o intuito de pacificar a situação, resolveu desapropriar os imóveis na década de 1970 e retitulá-los em favor de determinados possuidores. Para tanto, foram publicados decretos de interesse social (Decretos 75.280/1975 e 81.782/1978), abarcando dezenas de milhares de hectares a serem expropriados.

Há relatos do INCRA informando que a União estudou a viabilidade jurídica de diversas opções para a solução do conflito agrário. Dada a urgência e relevância social da situação, optou pela desapropriação, que lhe pareceu, naquele momento histórico, o meio adequado.

Ocorre que o egrégio STF, ao analisar a questão do domínio dessas áreas, em demandas específicas, entendeu tratar-se de imóveis da União (terras de fronteira). Nessa condição, o Estado não poderia transferir o domínio a quem quer que fosse:

Faixa de Fronteira - 1) Terras devolutas nelas situadas. São bens dominicais da União (Const. Fed., artigo 34, II; Lei nº. 2.597, de 12.9.55, artigo 2º). 2) - As concessões de terras devolutas situadas na faixa de fronteira, feitas pelos Estados anteriormente à vigente Constituição, devem ser interpretadas como legitimidade e uso, mas não a transferência do domínio de tais terras, em virtude da manifesta tolerância da União, e de expresso reconhecimento da legislação federal. 3) - O Estado concedente de tais terras é parte legítima para rescindir os contratos de concessão de terras devolutas por ele celebrados, bem como para promover o cancelamento de sua transcrição no Registro de Imóveis.

RE-embargos 52331 / PR, Relator(a): Min.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

EVANDRO LINS, Tribunal Pleno, j. 30/03/1964.

Eis a súmula correspondente:

Súmula 477/STF: As concessões de terras devolutas situadas na faixa de fronteira, feitas pelos Estados, autorizam, apenas, o uso, permanecendo o domínio com a União, ainda que se mantenha inerte ou tolerante, em relação aos possuidores.

O INCRA passou a defender a impossibilidade de prosseguimento das desapropriações, por falta de condição da ação (interesse, legitimidade e, especialmente, possibilidade jurídica).

Diante desse contexto, a presente demanda apresenta a seguinte distinção: diante da política pública de regularização, mas ciente da possibilidade de domínios ilegítimos, a Ação Desapropriatória ressaltou expressamente a intenção de debater o domínio **em outra oportunidade**. Cito trecho da petição inicial:

O objetivo básico da desapropriação ora proposta é o de permitir a regularização fundiária na área delimitada no decreto expropriatório. Com efeito, trata-se de região com elevada incidência de minifúndios, em que, inclusive, ocorreu, em grande escala, duplicidade de registros imobiliários, eis que diversas empresas ali efetuaram alienações a terceiros, levadas à transcrição no Registro de Imóveis. Assim constituindo uma verdadeira colcha de retalhos, milhares de propriedades surgiram na área, inclusive com intrusão de não-proprietários, formando um quadro de tensão social que obrigou o Governo Federal a tomar as providências necessárias á desapropriação.

Estabelecendo, como o fez no diploma legal desapropriatório, limites geográficos precisos para sua área de atuação, poderá o Poder Público, uma vez concretizada a medida judicial ora proposta, regular em definitivo essa vasta região do Oeste Catarinense, pois o objetivo a que se visa não é o de desalojar da terra aquele que dela extrai seu sustento, mas exatamente o oposto, isto é, fixá-lo.

(...)

Outrossim, considerando estarem situados os imóveis em desapropriação dentro da Faixa de Fronteiras, na qual as terras devolutas são de incontestável domínio da União, e considerando ser notório que, nessa região, alienações 'a non domino' ocorreram em profusão, o expropriante se reserva o direito de impugnar, oportunamente, todo domínio ilegítimo que venha a ficar comprovado, caso se verifique que qualquer imóvel compreendido nos limites geográficos da presente desapropriação se integrou ao patrimônio privado por procedimento irregular ou com inobservância das prescrições legais próprias. (fls. 45, 46 e 50/STJ)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

E os recorrentes não se desincumbiram do ônus de demonstrar eventual debate sobre a titularidade dos imóveis na Ação de Desapropriação.

Em suma, não obstante pudesse ser admitido o debate sobre o domínio em Desapropriações, a controvertida interpretação do art. 34, parágrafo único, do DL 3.365/1941 e a necessidade de pacificação de situação conflituosa (regularização fundiária decorrente de quadro de tensão social) **fizeram com que a discussão fosse relegada**. Naquele momento, a controvérsia acerca do tema **não se estabeleceu** entre expropriante e expropriado, permitindo ulterior apreciação do pagamento de indenizações por terrenos que já pertençam à União.

Some-se que não existe coincidência, no cotejo da Ação de Desapropriação e da Ação Civil Pública, de partes (aqui, o autor é o Ministério Público) e de pedido (conforme reconhecido pelo Acórdão recorrido, "na presente ação civil pública, o Ministério Público Federal, além de buscar o reconhecimento da nulidade de diversos títulos imobiliários, com a conseqüente inexistência de direito dos expropriados de obtenção de verbas indenizatórias, também pede que os réus sejam condenados a restituir todos os valores já recebidos nas desapropriações" - fl. 391/STJ).

Nesse sentido, cito precedente que reconhece a discussão de domínio nas condições acima expostas (e sobrelevação de eventual debate sobre a coisa julgada e sua eficácia preclusiva) à luz do princípio prevalente da justa indenização.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. FAIXA DE FRONTEIRA. BEM DA UNIÃO. ALIENAÇÃO DE TERRAS POR ESTADO NÃO TITULAR DO DOMÍNIO. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. "TRÂNSITO EM JULGADO". AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECLARAÇÃO DE NULIDADE DE ATO JUDICIAL. PRETENSÃO QUERELA NULLITATIS. CABIMENTO. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. RETORNO DOS AUTOS À CORTE REGIONAL PARA EXAME DO MÉRITO DAS APELAÇÕES.

1. O INCRA ajuizou ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária contra Antônio Mascarenhas Junqueira e outros, objetivando a aquisição da posse e do domínio do imóvel denominado "Gleba Formosa", com área de 14.000 ha (quatorze mil hectares), situado no Município Mato Grossense de Vila Bela da Santíssima Trindade. O processo transitou em julgado e, por ordem judicial, o INCRA emitiu diversas TDAs para indenização da terra nua e fez o pagamento de alguns precatórios, estando a dívida quitada apenas em parte. Nesse ínterim, a autarquia expropriante propôs a presente ação



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

civil pública contra o Estado do Mato Grosso e diversos particulares nominados na petição inicial para evitar a ocorrência de dano grave ao patrimônio público federal, com o objetivo de obter: (a) a declaração de nulidade de registros imobiliários decorrentes de titulações feitas a non domino pelo Estado réu sobre terras devolutas situadas na faixa de fronteira do Brasil com a Bolívia, de plena titularidade federal desde a Constituição de 1891 até os dias atuais; (b) o reconhecimento judicial de que não é devida qualquer indenização decorrente de ação expropriatória anteriormente ajuizada pelo INCRA contra os particulares que figuram como réus nesta ação; e (c) a condenação ao ressarcimento de todos os valores que tenham sido pagos indevidamente com base no título judicial extraído da desapropriação.

2. O Juízo de 1º Grau julgou procedentes os pedidos formulados na ação. O TRF da 1ª Região reformou a sentença por entender que "a ação civil pública (...) não tem serventia para buscar a anulação de venda de terras devolutas por Estado-membro, posteriormente desapropriadas e com sentença passada em julgado, até mesmo porque não é sucedâneo serôdio da ação rescisória não proposta no biênio legal"(fl.1556).

3. A Sra. Ministra Eliana Calmon, relatora do caso, negou provimento aos dois recursos especiais, por entender que, "em respeito à coisa julgada e à segurança jurídica, incabível a ação civil pública, que, pela via transversa, busca declarar nulo o título de domínio, rescindir o julgado na ação de desapropriação e condenar os particulares a devolverem valores recebidos em cumprimento de uma ordem judicial".

4. Do regime jurídico da faixa de fronteira e da natureza do vício decorrente de alienação por quem não detém o domínio.

4.1. O domínio público sobre a porção do território nacional localizada na zona de fronteira com Estados estrangeiros sempre foi objeto de especial atenção legislativa, sobretudo constitucional. As razões dessa preocupação modificaram-se com o tempo, principalmente quando da sucessão do regime imperial para o republicano, mas sempre estiveram focadas nos imperativos de segurança nacional e de desenvolvimento econômico.

4.2. A faixa de fronteira é bem de uso especial da União pertencente a seu domínio indisponível, somente autorizada a alienação em casos especiais desde que observados diversos requisitos constitucionais e legais.

4.3. Compete ao Conselho de Defesa Nacional, segundo o art. 91, § 1º, III, da CF/88, propor os critérios e condições de utilização da faixa de fronteira. Trata-se de competência firmada por norma constitucional, dada a importância que a CF/88, bem como as anteriores a partir da Carta de 1891, atribuiu a essa parcela do território nacional.

4.4. Nos termos da Lei 6.634/79, recepcionada pela CF/88, a concessão ou alienação de terras públicas situadas em faixa de fronteira dependerá, sempre, de autorização prévia do Conselho de Segurança Nacional, hoje Conselho de Defesa Nacional.

4.5. O ato de assentimento prévio consiste em uma autorização preliminar essencial para a prática de determinados atos, para o exercício de certas atividades, para a ocupação e a utilização de terras ao longo da faixa de fronteira, considerada fundamental para a defesa do território nacional e posta sob regime jurídico excepcional, a teor do disposto no § 2º do art. 20, da Constituição Federal. É por meio do assentimento prévio que o Estado brasileiro busca



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

diagnosticar a forma de ocupação e exploração da faixa de fronteira, a fim de que se possam desenvolver atividades estratégicas específicas para o desenvolvimento do país, salvaguardando a segurança nacional.

4.6. A faixa de fronteira não é somente um bem imóvel da União, mas uma área de domínio sob constante vigilância e alvo de políticas governamentais específicas relacionadas, sobretudo, às questões de segurança pública e soberania nacional.

4.7. A importância da área deve-se, também, à relação estreita que mantém com diversas outras questões igualmente relevantes para o Governo Federal, entre elas: (a) questões indígenas, pois, segundo informações da Secretaria de Patrimônio da União, 30% da faixa de fronteira é ocupada por terras indígenas, já demarcadas ou não; (b) questões fundiárias relacionadas à grilagem e conflito de terras; (c) questões sociais de mais alta relevância, como a invasão de terras por movimentos sociais e a exploração de trabalhadores em regime de semi-escravidão; (d) questões criminais referentes ao narcotráfico, tráfico de armas, descaminho, crimes ambientais - como a exploração ilegal de madeira e a venda ilícita de animais silvestres - assassinato de lideranças indígenas, de trabalhadores rurais, de posseiros, de sindicalistas e até de missionários religiosos; (e) questões de Direito Internacional relacionadas à necessidade de integração regional com os países membros do Mercosul e das demais organizações de que o Brasil seja parte.

4.8. Qualquer alienação ou oneração de terras situadas na faixa de fronteira, sem a observância dos requisitos legais e constitucionais, é "nula de pleno direito", como diz a Lei 6.634/79, especialmente se o negócio imobiliário foi celebrado por entidades estaduais destituídas de domínio.

4.9. A alienação pelo Estado a particulares de terras supostamente situadas em faixa de fronteira não gera, apenas, prejuízo de ordem material ao patrimônio público da União, mas ofende, sobretudo, princípios maiores da Constituição Federal, relacionados à defesa do território e à soberania nacional.

4.10. O regime jurídico da faixa de fronteira praticamente não sofreu alterações ao longo dos anos desde a primeira Constituição Republicana de 1891, razão porque pouco importa a data em que for realizada a alienação de terras, devendo sempre ser observada a necessidade de proteção do território nacional e da soberania do País.

5. Da nulidade absoluta e da pretensão querela nullitatis insanabilis.

5.1. O controle das nulidades processuais, em nosso sistema jurídico, comporta dois momentos distintos: o primeiro, de natureza incidental, é realizado no curso do processo, a requerimento das partes, ou de ofício, a depender do grau de nulidade. O segundo é feito após o trânsito em julgado, de modo excepcional, por meio de impugnações autônomas. As pretensões possíveis, visando ao reconhecimento de nulidades absolutas, são a ação querela nullitatis e a ação rescisória, cabíveis conforme o grau de nulidade no processo originário.

5.2. A nulidade absoluta insanável - por ausência dos pressupostos de existência - é vício que, por sua gravidade, pode ser reconhecido mesmo após o trânsito em julgado, mediante simples ação declaratória de inexistência de relação jurídica (o processo), não sujeita a prazo prescricional ou decadencial e fora das hipóteses taxativas do art. 485 do CPC (ação rescisória). A chamada querela nullitatis insanabilis é de competência do juízo monocrático, pois não se pretende a rescisão da coisa julgada, mas apenas o reconhecimento de que a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

relação processual e a sentença jamais existiram.

5.3. A doutrina e a jurisprudência são unânimes em afirmar que a ausência de citação ou a citação inválida configuram nulidade absoluta insanável por ausência de pressuposto de existência da relação processual, o que possibilita a declaração de sua inexistência por meio da ação querela nullitatis.

5.4. Na hipótese, pelo que alegam o INCRA e o Ministério Público Federal, as terras foram alienadas a particulares pelo Estado do Mato Grosso que não detinha o respectivo domínio, já que se trata de área supostamente situada na faixa de fronteira, bem pertencente à União desde a Carta Constitucional republicana de 1891. Ocorre que a ação de desapropriação foi proposta contra os particulares que receberam do Estado do Mato Grosso terras que não lhe pertenciam, jamais tendo participado do feito o legítimo titular do domínio - a União.

5.5. A União não participou do feito expropriatório e, ainda que tivesse participado, a simples alegação de que a área expropriada lhe pertence gera dúvida razoável quanto a uma das condições da ação, especificamente o interesse processual, pois, provado o domínio federal, desaparece a utilidade do processo, já que impossível desapropriar o que é próprio.

5.6. A pretensão querela nullitatis pode ser exercida e proclamada em qualquer tipo de processo e procedimento de cunho declaratório. A ação civil pública, por força do que dispõe o art. 25, IV, "b", da Lei n.º 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público), pode ser utilizada como instrumento para a anulação ou declaração de nulidade de ato lesivo ao patrimônio público.

5.7. A ação civil pública surge, assim, como instrumento processual adequado à declaração de nulidade da sentença, por falta de constituição válida e regular da relação processual.

5.8. A demanda de que ora se cuida, embora formulada com a roupagem de ação civil pública, veicula pretensão querela nullitatis, vale dizer, objetiva a declaração de nulidade da relação processual supostamente transitada em julgado por ausência de citação da União ou, mesmo, por inexistência da própria base fática que justificaria a ação desapropriatória, já que a terra desapropriada, segundo alega o autor, já pertencia ao Poder Público Federal.

6. Do conteúdo da ação de desapropriação e da ausência de trânsito em julgado quanto às questões relativas ao domínio das terras desapropriadas.

6.1. A ação de desapropriação não transitou em julgado quanto à questão do domínio das terras expropriadas - até porque jamais foi discutida nos autos do processo -, mas tão somente quanto ao valor da indenização paga. Não houve, portanto, trânsito em julgado da questão tratada na presente ação civil pública. Apenas os efeitos desta, se julgados procedentes os pedidos, poderão, por via indireta, afetar o comando indenizatório contido na sentença da ação expropriatória já transitada em julgado.

6.2. A inexistência de coisa julgada material quanto à discussão sobre o domínio das terras desapropriadas afasta o fundamento de que se valeu o acórdão recorrido para extinguir o processo sem resolução de mérito por inadequação da via eleita. Com efeito, a ação civil pública é o instrumento processual adequado para se obter a declaração de nulidade de ato, ainda que judicial, lesivo ao patrimônio público, sobretudo quando consagra indenização milionária a ser suportada por quem já era titular do domínio da área



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

desapropriada.

7. Da ausência de coisa julgada quando a sentença ofende abertamente o princípio constitucional da "justa indenização" - A Teoria da Coisa Julgada Inconstitucional.

7.1. O princípio da "justa indenização" serve de garantia não apenas ao particular - que somente será desapossado de seus bens mediante prévia e justa indenização, capaz de recompor adequadamente o acervo patrimonial expropriado -, mas também ao próprio Estado, que poderá invocá-lo sempre que necessário para evitar indenizações excessivas e descompassadas com a realidade.

7.2. Esta Corte, em diversas oportunidades, assentou que não há coisa julgada quando a sentença contraria abertamente o princípio constitucional da "justa indenização" ou decide em evidente descompasso com dados fáticos da causa ("Teoria da Coisa Julgada Inconstitucional").

7.3. Se a orientação sedimentada nesta Corte é de afastar a coisa julgada quando a sentença fixa indenização em desconformidade com a base fática dos autos ou quando há desrespeito explícito ao princípio constitucional da "justa indenização", com muito mais razão deve ser "flexibilizada" a regra, quando condenação milionária é imposta à União pela expropriação de terras já pertencentes ao seu domínio indisponível, como parece ser o caso dos autos.

8. A Primeira Seção, por ambas as Turmas, reconhece na ação civil pública o meio processual adequado para se formular pretensão declaratória de nulidade de ato judicial lesivo ao patrimônio público (querela nullitatis). Precedentes.

9. O provimento à tese recursal não implica julgamento sobre o mérito da causa, mas apenas o reconhecimento de que a ação civil pública é o instrumento processual adequado ao que foi postulado na demanda em razão de todo o substrato fático narrado na inicial. Assim, ultrapassada a preliminar de inadequação da via, caberá à Corte regional, com total liberdade, examinar o recurso de apelação interposto pelos ora recorridos.

10. Recursos especiais providos (REsp 1015133/MT, SEGUNDA TURMA, Ministra ELIANA CALMON, designado p/ acórdão Min. CASTRO MEIRA, DJe 23/04/2010).

Dessa forma, ainda que se trate de pressuposto da desapropriação, a expressa exclusão dos debates sobre o domínio impede a incidência da eficácia preclusiva da coisa julgada ao caso concreto. A tese é reforçada ainda pela primazia da idéia da "justa indenização", conforme exposto no precedente desta Turma, acima referido.

4. Mérito

Ressaltam que não foi proposta ação para anular o registro de propriedade do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

bem. Apontam que o título foi concedido pelo Estado antes do Decreto 9.760/1946, aplicando-se a ressalva do art. 5º.

Inicialmente, afasto a irresignação que sustenta não ter sido proposta a decretação de invalidade do registro por meio de ação própria, dado que, conforme exposto acima, a via utilizada é adequada, tanto que a anulação foi obtida nas instâncias inferiores. Afasta-se, no caso concreto, a violação dos arts. 1245, §2º, do CC e 252 da Lei 6.015/1973.

Sobre o tema, após dissertar longamente e com propriedade sobre o histórico normativo do tema, o acórdão recorrido afirmou:

Depois de uma legislação fragmentária e extravagante, a Assembléia Geral do Império do Brasil dispôs sobre essa matéria de terras devolutas na Lei n. 601, de 18.09.1850, que proibiu a cessão gratuita e veio a ser regulamentada pelo Dec. n. 1.318, de 1854. Ora, essa primeira lei nacional de terras determinou que ficasse reservada uma faixa ao longo das fronteiras, numa largura de 10 léguas, para sua proteção militar e colonização. De então por diante, essa faixa nunca deixou de pertencer à União, porque não foi atingida pelo art. 64, da C.F. de 1891, desde que esse dispositivo ressalvou expressamente para o domínio nacional a porção de território indispensável à defesa das fronteiras etc. (...)

(...) pode-se dizer, sem medo de errar, que nelas [CF/1934 e CF/1937] ficou mantido o domínio da União sobre a faixa de fronteira, haja vista que as duas Cartas reservaram à União os bens que a esta pertencem, nos termos das leis atualmente em vigor. (...)

De qualquer forma, deve ser ressaltado que, antes da edição da Constituição de 1946, é evidente que nenhuma lei válida poderia ter alterado o regime estipulado pela Constituição Federal de 1937, que reservava à União, como já foi provado, a faixa de 66km ao longo das fronteiras. (fls. 402-403).

As considerações são irretocáveis. Delas deflui a redação da Súmula 477/STF, que dispõe: "As concessões de terras devolutas situadas na faixa de fronteira, feitas pelos Estados, autorizam, apenas, o uso, permanecendo o domínio com a União, ainda que se mantenha inerte ou tolerante em relação aos possuidores". Tal posição, somada à impossibilidade de usucapir bem público, serve de norte a afastar a pretensão dos recorrentes, porque autorizava o debate na Ação Civil Pública sobre a titularidade *desde sempre pertencente à União*, antes e depois de 1946.

Acresço que o acórdão abordou explicitamente a questão sob o enfoque das



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ratificações realizadas pelos Estados da Federação, que deveriam anteceder requerimento submetido a juízo específico dos órgãos competentes. Porém, tal requerimento não foi constatado pelo acórdão ou mencionado no Recurso Especial. Revisitar essa premissa esbarraria na Súmula 7/STJ.

Corroborar esse entendimento a manifestação do Ministério Público nesta Corte, em parecer assim ementado:

RECURSO ESPECIAL ADMINISTRATIVO.
DESAPROPRIAÇÃO. VERIFICAÇÃO DE DOMÍNIO. EVIDENTE
DOMÍNIO DA UNIÃO. TERRAS SITUADAS EM FAIXA DE FRONTEIRA.
BEM PERTENCENTE À UNIÃO. TRANSFERÊNCIA A 'NON DOMINO'.
NULIDADE DOS TÍTULOS E DO REGISTRO IMOBILIÁRIO.
DEVOLUÇÃO DOS VALORES LEVANTADOS A TÍTULO DE
INDENIZAÇÃO. POSSIBILIDADE.

1. A mera possibilidade de ratificação dos títulos concedidos não é suficiente, por si só, para convalidar ato originariamente viciado se não atendidos os requisitos legalmente exigidos. Nulo o título originário da cadeia dominial, não há, evidentemente, que se falar em pagamento de indenização ao dito expropriado.

2. "Terras da faixa de fronteira pertencem ao domínio da União. Os Estados delas não podem dispor".

3. Pelo desprovimento dos recursos. (fl. 500/STJ)

Também por tais motivos não merece provimento o Recurso Especial.

Passo então ao exame do Recurso Especial interposto pelo Estado de Santa Catarina

5. A prescrição

O Estado de Santa Catarina também afirma a ilegitimidade ativa do *parquet* e a validade da ratificação da concessão promovida nos termos do permissivo legal, em consonância com os objetivos da União, argumentos já refutados acima.

Acrescenta, porém, a alegação de prescrição quinquenal.

Sobre o tema, o acórdão recorrido afirma que "não há prescrição para os bens



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

públicos", porque, nos termos do art. 183, §3º, da Constituição, ações dessa natureza teriam caráter imprescritível e não seriam sujeitas ao usucapião (Súmula 340/STF, art. 200 do DL 9.760/1946 e art. 2º do CC) (fls. 395-396/STJ). O entendimento se coaduna com precedente antigo, porém aplicável:

CIVIL. ALIENAÇÃO DE BEM PUBLICO. FALTA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. PRESCRIÇÃO. NÃO PRESCREVE A AÇÃO PARA OBTER DECLARAÇÃO DE NULIDADE DE VENDA DE BEM PUBLICO, SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA, POSTO QUE A INALIENABILIDADE DOS BENS PUBLICOS IMPEDE A SUA PERDA E A AQUISIÇÃO POR OUTREM PELO DECURSO DE TEMPO. (REsp 11831/PB, TERCEIRA TURMA, Ministro DIAS TRINDADE, DJ 17/05/1993).

(...) No caso em exame, porém, a imprescritibilidade respousa em outro fundamento, que o acórdão recorrido não refere, qual seja o de que os bens públicos não se sujeitam aos efeitos da prescrição, seja a extintiva, seja a aquisitiva, por isso que inalienáveis. É de dizer que a aceitar-se, no caso, o curso da prescrição, em realidade, se estaria consumando usucapião sobre bem público.

A idéia se associa à tese de imprescritibilidade de atos nulos:

PROCESSUAL CIVIL - RECURSO ESPECIAL - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 535 E 538 DO CPC NÃO CARACTERIZADA - PREQUESTIONAMENTO AUSENTE: SÚMULA 211/STJ - FUNDAMENTOS SUFICIENTES PARA MANTER O ACÓRDÃO RECORRIDO NÃO IMPUGNADOS: SÚMULA 283/STF - ATO NULO - IMPRESCRITIBILIDADE - DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL - INOBSERVÂNCIA DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS E REGIMENTAIS -

(...)

4. É firme a jurisprudência desta Corte no sentido da imprescritibilidade do ato administrativo nulo.

(...)

7. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, não provido. (REsp 1119552/RJ, SEGUNDA TURMA, Relatora Ministra ELIANA CALMON, DJe 05/10/2009).

Some-se ainda que, nos termos do pedido de restituição deduzido à fl. 40/STJ, aplicável o entendimento pelo qual a ação de ressarcimento de danos ao Erário não se submete a qualquer prazo prescricional, sendo, portanto, imprescritível. (REsp 1056256/SP, de minha relatoria, SEGUNDA TURMA, julgado em 16.12.2008, DJe 4.2.2009).

Por fim, a posição é reforçada por precedente acima referido, que potencializa



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

o vício e transcende a mera invalidade pela nulidade absoluta insanável. É feito um paralelo entre a Ação Civil Pública e a *querela nullitatis insanabilis*, consignando que a declaração da inexistência de relação jurídica ou de decisão não se sujeita a prazo prescricional ou decadencial (REsp 1015133/MT, SEGUNDA TURMA, Ministra ELIANA CALMON, designado p/ acórdão Min. CASTRO MEIRA, DJe 23/04/2010) .

Assim sendo, qualquer que seja a ótica pela qual a questão seja examinada, não incide a prescrição afirmada no Recurso Especial.

6. Conclusão

Ante o exposto, **nego provimento aos Recursos Especiais.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2011/0001949-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.227.965 / SC

Números Origem: 200372020045653 9000058147

PAUTA: 10/05/2011

JULGADO: 02/06/2011

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: NICOLA BALZAN E OUTROS
ADVOGADO	: ANDRÉ LUIZ ARANTES SCHEIDT E OUTRO(S)
RECORRENTE	: ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADOR	: MAURO JOSÉ DESCHAMPS E OUTRO(S)
RECORRIDO	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES.	: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA
PROCURADOR	: VALDEZ ADRIANI FARIAS E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Intervenção do Estado na Propriedade - Desapropriação

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento aos recursos, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Cesar Asfor Rocha, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.