



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1679175 - PR (2017/0142849-1)

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
AGRAVANTE : ARNALDO RUZZI PIRES
AGRAVANTE : SUELI PIRES
AGRAVANTE : SOLANGE DE JESUS PIRES
AGRAVANTE : ELZA RUZZI PIRES
ADVOGADO : EDELSON FERNANDO DA SILVA E OUTRO(S) - PR030928
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : UNIÃO
AGRAVADO : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. DECLARAÇÃO DE NULIDADE DE TÍTULO DE DOMÍNIO. IMÓVEL DE INTERESSE DA UNIÃO. FAIXA DE FRONTEIRA. PERÍODO DE RATIFICAÇÃO DO TÍTULO. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. ADMISSIBILIDADE IMPLÍCITA.

I - Na origem, trata-se de ação ordinária, objetivando a declaração da nulidade da matrícula de imóvel do Registro de Imóveis da Comarca de Loanda/PR, a declaração de inexistência de obrigação de pagamento de indenização aos réus pela desapropriação da terra nua, a declaração de que a indenização pela desapropriação da terra nua pertence à União, a verdadeira proprietária da área desapropriada, e a condenação dos réus a restituir os valores indevidamente recebidos na referida expropriatória, relativos à desapropriação da terra nua, acrescidos dos consectários legais. Na sentença o pedido foi julgado improcedente. No Tribunal *a quo*, a sentença foi mantida.

II - A Corte Especial deste Tribunal já se manifestou no sentido de que o juízo de admissibilidade do especial pode ser realizado de forma implícita, sem necessidade de exposição de motivos. Assim, o exame de mérito recursal já traduz o entendimento de que foram atendidos os requisitos extrínsecos e intrínsecos de sua admissibilidade, inexistindo necessidade de pronunciamento explícito pelo julgador a esse respeito. (REsp 1.119.820/PI, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Corte Especial, DJe 19/12/2014). No mesmo sentido: AgInt no REsp

1.865.084/MG, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 10/8/2020, DJe 26/8/2020; AgRg no REsp 1.429.300/SC, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 25/6/2015; AgRg no Ag 1.421.517/AL, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 3/4/2014.)

III - As terras localizadas na faixa de fronteira são de domínio da União. Nesse sentido há inúmeros precedentes, como bem apontado no parecer ofertado pelo Ministério Público Federal: AgRg no REsp 1.220.823/PR, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 15/10/2013, DJe 21/10/2013; AgRg no AREsp 444.530/SC, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 4/12/2014, DJe 16/12/2014.

IV - Ademais, o requisito da prévia anuência do Conselho de Segurança Nacional, não suprido no presente caso, é insuperável - a implicar a nulidade do ato de transmissão pelo Estado do Paraná aos requeridos. Igualmente este é o entendimento consolidado no Superior Tribunal de Justiça, como apontado no referido parecer: REsp 1.015.133/MT, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 2/3/2010, DJe 23/4/2010.

V - Assentados tanto o domínio da União, quanto a nulidade do título, em face da ausência de manifestação do Conselho de Segurança Nacional, não há falar em desapropriação do que já é da União, muito menos em indenização, a qual, se indevidamente paga aos particulares, como se apresenta no caso concreto, deve ser restituída. Também neste sentido se manifestou o Ministério Público Federal, cujo trecho, por oportuno e relevante, se transcreve, a integrar a presente decisão, *per relationem* (fls. 3.230-3.231): "No tocante à ofensa aos arts. 946 do CC/16 e 876 do CC/2002, tenho que, ante a nulidade do título de domínio da referida propriedade, não há que se falar em desapropriação, tampouco em direito à indenização dela decorrente. Portanto, os valores indevidamente recebidos pelos ora recorridos, quando da ação expropriatória, devem ser restituídos."

VI - Não prospera, por outro lado, o argumento de que não haveria interesse dos requeridos na ratificação permitida *a posteriori*, pois o interesse reside justamente na ausência da anuência do Conselho de Segurança Nacional, requisito indispensável ao ato *ab initio*. Irrelevante, portanto, o interesse do particular para o deslinde do feito, na medida em que o ato não se aperfeiçoara. A ratificação seria a única hipótese de sanção excepcional, prevista em lei, para que o ato pudesse subsistir no mundo jurídico, sem a qual, seja qual a razão de sua inexistência, o ato é nulo de pleno direito.

VII - Correta a decisão recorrida que deu provimento ao recurso especial para entender que o domínio das terras localizadas na faixa de fronteira é da União; e a transmissão de domínio dessas terras pressupõe a

anuência do CNS.

VIII - Agravo interno improvido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 20/06/2023 a 26/06/2023, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Brasília, 26 de junho de 2023.

Ministro FRANCISCO FALCÃO

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1679175 - PR (2017/0142849-1)

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
AGRAVANTE : ARNALDO RUZZI PIRES
AGRAVANTE : SUELI PIRES
AGRAVANTE : SOLANGE DE JESUS PIRES
AGRAVANTE : ELZA RUZZI PIRES
ADVOGADO : EDELSON FERNANDO DA SILVA E OUTRO(S) - PR030928
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : UNIÃO
AGRAVADO : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. DECLARAÇÃO DE NULIDADE DE TÍTULO DE DOMÍNIO. IMÓVEL DE INTERESSE DA UNIÃO. FAIXA DE FRONTEIRA. PERÍODO DE RATIFICAÇÃO DO TÍTULO. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. ADMISSIBILIDADE IMPLÍCITA.

I - Na origem, trata-se de ação ordinária, objetivando a declaração da nulidade da matrícula de imóvel do Registro de Imóveis da Comarca de Loanda/PR, a declaração de inexistência de obrigação de pagamento de indenização aos réus pela desapropriação da terra nua, a declaração de que a indenização pela desapropriação da terra nua pertence à União, a verdadeira proprietária da área desapropriada, e a condenação dos réus a restituir os valores indevidamente recebidos na referida expropriatória, relativos à desapropriação da terra nua, acrescidos dos consectários legais. Na sentença o pedido foi julgado improcedente. No Tribunal *a quo*, a sentença foi mantida.

II - A Corte Especial deste Tribunal já se manifestou no sentido de que o juízo de admissibilidade do especial pode ser realizado de forma implícita, sem necessidade de exposição de motivos. Assim, o exame de mérito recursal já traduz o entendimento de que foram atendidos os requisitos extrínsecos e intrínsecos de sua admissibilidade, inexistindo necessidade de pronunciamento explícito pelo julgador a esse respeito. (REsp 1.119.820/PI, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Corte Especial, DJe 19/12/2014). No mesmo sentido: AgInt no REsp

1.865.084/MG, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 10/8/2020, DJe 26/8/2020; AgRg no REsp 1.429.300/SC, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 25/6/2015; AgRg no Ag 1.421.517/AL, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 3/4/2014.)

III - As terras localizadas na faixa de fronteira são de domínio da União. Nesse sentido há inúmeros precedentes, como bem apontado no parecer ofertado pelo Ministério Público Federal: AgRg no REsp 1.220.823/PR, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 15/10/2013, DJe 21/10/2013; AgRg no AREsp 444.530/SC, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 4/12/2014, DJe 16/12/2014.

IV - Ademais, o requisito da prévia anuência do Conselho de Segurança Nacional, não suprido no presente caso, é insuperável - a implicar a nulidade do ato de transmissão pelo Estado do Paraná aos requeridos. Igualmente este é o entendimento consolidado no Superior Tribunal de Justiça, como apontado no referido parecer: REsp 1.015.133/MT, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 2/3/2010, DJe 23/4/2010.

V - Assentados tanto o domínio da União, quanto a nulidade do título, em face da ausência de manifestação do Conselho de Segurança Nacional, não há falar em desapropriação do que já é da União, muito menos em indenização, a qual, se indevidamente paga aos particulares, como se apresenta no caso concreto, deve ser restituída. Também neste sentido se manifestou o Ministério Público Federal, cujo trecho, por oportuno e relevante, se transcreve, a integrar a presente decisão, *per relationem* (fls. 3.230-3.231): "No tocante à ofensa aos arts. 946 do CC/16 e 876 do CC/2002, tenho que, ante a nulidade do título de domínio da referida propriedade, não há que se falar em desapropriação, tampouco em direito à indenização dela decorrente. Portanto, os valores indevidamente recebidos pelos ora recorridos, quando da ação expropriatória, devem ser restituídos."

VI - Não prospera, por outro lado, o argumento de que não haveria interesse dos requeridos na ratificação permitida *a posteriori*, pois o interesse reside justamente na ausência da anuência do Conselho de Segurança Nacional, requisito indispensável ao ato *ab initio*. Irrelevante, portanto, o interesse do particular para o deslinde do feito, na medida em que o ato não se aperfeiçoara. A ratificação seria a única hipótese de sanção excepcional, prevista em lei, para que o ato pudesse subsistir no mundo jurídico, sem a qual, seja qual a razão de sua inexistência, o ato é nulo de pleno direito.

VII - Correta a decisão recorrida que deu provimento ao recurso especial para entender que o domínio das terras localizadas na faixa de fronteira é da União; e a transmissão de domínio dessas terras pressupõe a

anuência do CNS.

VIII - Agravo interno improvido.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto contra decisão que deu provimento ao recurso especial, fundamentado no art. 105, III, *a*, da Constituição Federal, visando reformar acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim resumido:

ADMINISTRATIVO. DECLARAÇÃO DE NULIDADE DO TÍTULO DE DOMÍNIO TRANSMITIDO PELO ESTADO DO PARANÁ. IMÓVEL DE INTERESSE DA UNIÃO. FAIXA DE FRONTEIRA. PERÍODO DE RATIFICAÇÃO DO TÍTULO. POSSE DO INCRA NOS AUTOS DA AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. INTERESSE DO PARTICULAR. REQUISITOS PARA RATIFICAÇÃO CUMPRIDOS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

REDUÇÃO.

1. O imóvel rural, denominado de Fazenda Bela Vista, situa-se no final dos 150 km da faixa de fronteira, sendo considerado, portanto, apenas área de interesse da União, posto que inserido entre os 66 km até 150 km, e não área de domínio da União.

2. O 'título de domínio pleno' nº 185 foi expedido pelo Estado do Paraná em 22/01/1951, antes, portanto da edição da Lei 2.597/55, que ampliou o domínio da União sobre as áreas indispensáveis para a defesa nacional (até os 150 km).

3. Há época da concessão do título de domínio exigia-se a prévia audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional. A legislação superveniente, contudo, conferiu ao detentor a possibilidade de ratificação dos títulos de domínio transmitidos sem a necessária audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional.

4. Quando da edição da Lei 9.871/99, estabelecendo o primeiro prazo de ratificação, o INCRA já havia sido imitado na posse do imóvel, o que ocorreu em 1998 nos autos do processo de desapropriação. Por sua vez, quando do encerramento do prazo de prorrogação para a realização da ratificação, em 31/12/2003, nos termos da Lei 10.787/03, já havia sido proferida sentença de mérito no processo de desapropriação em favor do INCRA.

5. Portanto, enquanto abertos os prazos para ratificação, não havia mais interesse do particular, eis que o domínio já havia passado ao INCRA, por conta de sua imissão na posse do imóvel em 1998.

6. O ajuizamento de ação de desapropriação, quando o título fosse ratificável, equivale a uma ratificação tácita, eis que demonstrado o cumprimento dos requisitos necessários para a ratificação de acordo com a legislação vigente à época, consoante o princípio de que a lei não prejudicará o direito adquirido.

7. A exata localização do imóvel rural (no limite dos 150 km) somente foi descoberta no decorrer do processo de desapropriação. Não sendo a questão de conhecimento anterior do próprio INCRA, não se pode supor que os particulares tivessem ciência da localização exata da área, definição que era necessária para o interesse no próprio pedido de ratificação.

8. Honorários advocatícios reduzidos, com base no princípio da razoabilidade, considerando o tempo de tramitação (5 anos), bem como que todos os réus são representados pelos mesmos procuradores, não havendo razão para que a condenação fosse individualizada.

A decisão recorrida tem o seguinte dispositivo: "Ante o exposto com

fundamento no art. 255, § 4º, III, do RISTJ, dou provimento aos recursos especiais da União, INCRA e Ministério Público Federal, nos termos da fundamentação supra. "

No agravo interno, a parte recorrente traz, resumidamente, os seguintes argumentos:

O imóvel que outrora fora dos agravantes, na pior das hipóteses, estaria na faixa entre os 66 e 150 quilômetros da divisa internacional, sendo portanto área de interesse da União e não de seu domínio e ainda, segundo inteligência do artigo 1º do Decreto-lei 76.694/75 (DOU de 1º.12.1975) que regulamentou o Decreto-lei 1414/75, para a ratificação do título, não é necessária a oitiva do Conselho de Segurança Nacional.

[...]

Aplicando o princípio tempus regit actum, o imóvel em questão não estava na faixa de fronteira de domínio da União como bem decidiram os desembargadores do TRF4 às fls. e-STJ 2796:

[...]

Assim, tivesse o imóvel inserido dentro dos primeiros 66 quilômetros das divisas internacionais, não haveria o que discutir e a decisão não mereceria reanálise e reforma.

Em outras palavras, aplicando a lei vigente a época no qual o imóvel foi destacado do patrimônio público, e ainda que considerada que ele se situava dentro da faixa de 66 e 150 quilômetros das divisas internacionais, estaria na faixa de interesse da União, jamais de seu domínio.

[...]

Logo, não é razoável nem justo exigir a solicitação da ratificação com a consequente oitiva do Conselho de Segurança Nacional nos casos em que sequer tenha sido dada ciência dessa obrigação, na forma acima posta. Nesse sentido a decisão do TRF4 às fls. e-STJ 2796:

[...]

Mais, tendo o INCRA se manifestado que o imóvel poderia estar na faixa dos 150 quilômetros apenas em 2005, somente a partir daí seria possível exigir que se desse início ao processo de ratificação do título, mas sequer isso era necessário pois o INCRA/UNIÃO informou no mesmo ato (fls. e-STJ 475) que o título era passível de ratificação, pois o imóvel cumpria todos os requisitos necessários, como se observa da decisão do TRF4, fls. 2798:

[...]

Observe Excelências, que a lei em vigor naquele momento e circunstâncias, não exigia a oitiva do Conselho de Segurança Nacional ao determinar que reunindo o imóvel, objeto da lide de que trata o § 2º, as condições para ser ratificado, o Incra expedirá o competente título de ratificação.

Verificada a competência do INCRA para a iniciativa e ratificação de ofício do título de imóvel comprovadamente em sua posse e com a finalidade de solucionar grave conflito social, vista que observado que quando na posse dos agravantes cumpria todos os requisitos, nos termos da lei em vigor na época, desnecessária a oitiva do Conselho de Segurança Nacional. Decisão do TRF4 fls. 2798:

[...]

Embora o Decreto-lei 1414/75 previa no artigo 2º que o INCRA (não os agravantes) deveria ouvir previamente o Conselho de Segurança Nacional, o Decreto 76.694/75 que dispôs sobre sua aplicação, estabeleceu que nos casos de áreas detectadas entre os 66 e 150 quilômetros, a ratificação seria sem o prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional.

[...]

Mesmo antes da entrada em vigor da lei 9871/99 que deixou de exigir esse preceito, o artigo 2º do Decreto Lei 1414/75 determinava que compete ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), ouvido o Conselho de Segurança Nacional e não aos agravantes. Se o INCRA não executou o que a lei lhe atribuía, a culpa é dele e os agravantes não podem ser prejudicados.

É o relatório.

VOTO

O agravo interno não merece provimento.

A parte agravante repisa os mesmos argumentos já analisados na decisão recorrida.

A Corte Especial deste Tribunal já se manifestou no sentido de que o juízo de admissibilidade do especial pode ser realizado de forma implícita, sem necessidade de exposição de motivos. Assim, o exame de mérito recursal já traduz o entendimento de que foram atendidos os requisitos extrínsecos e intrínsecos de sua admissibilidade, inexistindo necessidade de pronunciamento explícito pelo julgador a esse respeito. (EResp 1.119.820/PI, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Corte Especial, DJe 19/12/2014). No mesmo sentido: AgInt no REsp 1.865.084/MG, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 10/8/2020, DJe 26/8/2020; AgRg no REsp 1.429.300/SC, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 25/6/2015; AgRg no Ag 1.421.517/AL, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 3/4/2014.)

As terras localizadas na faixa de fronteira são de domínio da União. Nesse sentido há inúmeros precedentes, como bem apontado no parecer ofertado pelo Ministério Público Federal:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. JULGAMENTO EXTRA PETITA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. ADOÇÃO, TAMBÉM, DE PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO RAZÃO DE DECIDIR DO ACÓRDÃO RECORRIDO. POSSIBILIDADE. EMBARGOS INFRINGENTES. EFEITO DEVOLUTIVO LIMITADO. DISCUSSÃO SOBRE O PONTO DE DISCREPÂNCIA. VIOLAÇÃO AO ART. 530 DO CPC. NÃO

OCORRÊNCIA. DESAPROPRIAÇÃO. CONTROVÉRSIA SOBRE O DOMÍNIO. CABIMENTO. ÁREA SITUADA EM FAIXA DE FRONTEIRA. BEM DOMINICAL DA UNIÃO TRANSFERIDO PELO ESTADO DO PARANÁ A TERCEIRO. NULIDADE DO ATO JURÍDICO. INDENIZAÇÃO DESCABIDA.

(...) 5. "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" (REsp 1.003.032/PR, Relator Ministro Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, DJE de 8/10/2010).

6. Este Superior Tribunal de Justiça, trilhando posicionamento sumulado do Supremo Tribunal Federal (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."), não tem admitido a indenização dos possuidores.

7. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no REsp 1220823/PR, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/10/2013, DJe 21/10/2013.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. IMÓVEL EM FAIXA DE FRONTEIRA. ESTADO DE SANTA CATARINA. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. DISCUSSÃO ACERCA DO DOMÍNIO. INDENIZAÇÃO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. EMBARGOS INFRINGENTES. ART. 530 DO CPC. CABIMENTO.

1. Cuida-se, na origem, de Ação de Desapropriação para fins de reforma agrária ajuizada pelo Incra contra diversos particulares, entre os quais as sociedades Colonização e Madeiras Oeste Ltda. e Madeireira Chapecó-Pepery Ltda., todos proprietários de uma área no imóvel Pepery, situado nos Municípios de Mondaí, Descanso e Itapiranga, Estado de Santa Catarina.

2. A questão tratada nos autos refere-se a ações de desapropriação ajuizadas pelo Incra em 1976, tendo por finalidade a regularização fundiária de terras no Estado de Santa Catarina, situadas em faixa de fronteira.

3. O STJ, por diversas vezes, já se pronunciou sobre a possibilidade de discussão do domínio em ações de desapropriação movidas pelo Incra para regularização fundiária no Estado de Santa Catarina em área situada na faixa de fronteira e assentou o entendimento de que, no caso em tela, não há direito à indenização dos expropriados, porquanto as terras devolutas localizadas na faixa de fronteira são de propriedade da União, sendo nulos os títulos dominiais concedidos pelos Estados, nos termos da Súmula 477 do STF. Precedentes: AgRg nos EDcl no REsp 1.104.441/SC, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJE de 30/6/2010; REsp 1.227.965/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJE de 15/6/2011; REsp 769.244/PR, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJE de 22/9/2008.

(...)

10. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no AREsp 444530/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/12/2014, DJe 16/12/2014.)

Ademais, o requisito da prévia anuência do Conselho de Segurança Nacional, não suprido no presente caso, é insuperável - a implicar a nulidade do ato de transmissão pelo Estado do Paraná aos requeridos. Igualmente este é o entendimento consolidado no Superior Tribunal de Justiça, como apontado no referido parecer:

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 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 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 da mais alta relevância, como a invasão de terras por movimentos sociais e a exploração de trabalhadores em regime de semi-escavidão; (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.

(...)

10. Recursos especiais providos.

(REsp 1015133/MT, Rel. Ministro ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/03/2010, DJe 23/04/2010.)

Assentados tanto o domínio da União, quanto a nulidade do título, em face da ausência de manifestação do Conselho de Segurança Nacional, não há falar em desapropriação do que já é da União, muito menos em indenização, a qual, se indevidamente paga aos particulares, como se apresenta no caso concreto, deve ser restituída.

Também neste sentido se manifestou o Ministério Público Federal, cujo trecho, por oportuno e relevante, se transcreve, a integrar a presente decisão, *per relationem* (fls. 3230-3231):

No tocante à ofensa aos arts. 946 do CC/16 e 876 do CC/2002, tenho que, ante a nulidade do título de domínio da referida propriedade, não há que se falar em desapropriação, tampouco em direito à indenização dela decorrente. Portanto, os valores indevidamente recebidos pelos ora recorridos, quando da ação expropriatória, devem ser restituídos.

Nesse mesmo sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMÓVEL SITUADO EM ÁREA DE FRONTEIRA. BEM DA UNIÃO. TRANSFERÊNCIA A NON DOMINO PELO ESTADO

DO PARANÁ A PARTICULARES. DESAPROPRIAÇÃO DIRETA POR INTERESSE SOCIAL. TRÂNSITO EM JULGADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECLARAÇÃO DE NULIDADE DOS REGISTROS IMOBILIÁRIOS. RESTITUIÇÃO DOS VALORES PAGOS A TÍTULO DE INDENIZAÇÃO. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, OBSERVADAS AS PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICCIONAL. AUSÊNCIA. OFENSA À COISA JULGADA. NÃO CONFIGURAÇÃO. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. RATIFICAÇÃO DO TÍTULO DE PROPRIEDADE. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. REEXAME. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. BENFEITORIAS. INDENIZAÇÃO. BOA-FÉ DOS EXPROPRIADOS. DEVOLUÇÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. IMPOSSIBILIDADE.

(...) 3. Caso em que os autos cuidam de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal, na qual busca a declaração de nulidade de títulos dominiais outorgados a particulares, relativamente a imóveis situados na faixa de fronteira, pertencentes à União Federal, com a consequente devolução dos valores indenizatórios já levantados pelos expropriados.

4. Ambas as Turmas da Primeira Seção desta Corte de justiça já se manifestaram no sentido de que "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 1268965/SC, relator o Ministro SÉRGIO KUKINA, Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA, DJe 06/04/2015).

5. "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" (REsp 1015133/MT, relator p/ acórdão o Ministro CASTRO MEIRA, Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA, DJe 23/04/2010).

(...) 20. Recursos do Incra e da União conhecidos parcialmente e, nessa extensão, desprovidos. Recurso dos particulares/expropriados conhecido e provido, em parte, para reconhecer a inexistência de obrigação de devolução dos honorários advocatícios. (grifo nosso).

Não prospera, por outro lado, o argumento de que não haveria interesse dos requeridos na ratificação permitida *a posteriori*, pois o interesse reside justamente na ausência da anuência do Conselho de Segurança Nacional, requisito indispensável ao ato *ab initio*. Irrelevante, portanto, o interesse do particular para o deslinde do feito, na medida em que o ato não se aperfeiçoara. A ratificação seria a única hipótese de sanção excepcional, prevista em lei, para que o ato pudesse subsistir no mundo jurídico, sem a qual, seja qual a razão de sua inexistência, o ato é nulo de pleno direito.

Correta a decisão recorrida que deu provimento ao recurso especial para entender que o domínio das terras localizadas na faixa de fronteira é da União; e a transmissão de domínio dessas terras pressupõe a anuência do CNS.

Ante o exposto, não havendo razões para modificar a decisão recorrida, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

**AgInt no REsp 1.679.175 / PR
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2017/0142849-1

Número de Origem:

200170110031629 50003395220114047011

Sessão Virtual de 20/06/2023 a 26/06/2023

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

RECORRIDO : ARNALDO RUZZI PIRES

RECORRIDO : SUELI PIRES

RECORRIDO : SOLANGE DE JESUS PIRES

RECORRIDO : ELZA RUZZI PIRES

ADVOGADO : EDELSON FERNANDO DA SILVA E OUTRO(S) - PR030928

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE - DESAPROPRIAÇÃO POR
INTERESSE SOCIAL PARA REFORMA AGRÁRIA

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : ARNALDO RUZZI PIRES

AGRAVANTE : SUELI PIRES

AGRAVANTE : SOLANGE DE JESUS PIRES

AGRAVANTE : ELZA RUZZI PIRES

ADVOGADO : EDELSON FERNANDO DA SILVA E OUTRO(S) - PR030928

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

AGRAVADO : UNIÃO

AGRAVADO : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). EDELSON FERNANDO DA SILVA, pelas partes: AGRAVANTE: ARNALDO RUZZI PIRES, AGRAVANTE: SUELI PIRES e AGRAVANTE: SOLANGE DE JESUS PIRES.

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 20/06/2023 a 26/06/2023, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Brasília, 27 de junho de 2023