



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.634.058 - PR (2016/0279899-8)

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
RECORRIDO : NEUZA GORETE VARGAS CARDOSO
RECORRIDO : MARILIVIA APARECIDA VARGAS CARDOSO
ADVOGADO : JOSÉ PEDRO DE OLIVEIRA - PR013980
RECORRIDO : MANOEL LEONIDIO COSTA
RECORRIDO : MARIA BATISTA COSTA
ADVOGADO : LUANA CAMILA BUENO E OUTRO(S) - PR040001

EMENTA

ADMINISTRATIVO. FAIXA DE FRONTEIRA. TRANSFERÊNCIA A NON DOMINO. ESTADO. INSTITUTO DA RATIFICAÇÃO. AUSÊNCIA DE TÍTULO. INVIABILIDADE. LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA. NÃO REQUERIDA. RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO PELO INCRA PROVIDO.

I - Kiyomi Endo e Sizue Endo ingressaram, em 21/09/1986, inicialmente perante a Justiça Estadual, com ação de usucapião extraordinário em face de Instituto de Terras, Cartografia e Geociências – ITC.

II - O Juízo de primeira instância reuniu os feitos de usucapião extraordinário, oposição, ação reivindicatória e usucapião especial para julgamento conjunto e proferiu sentença de parcial procedência, para, inter alia, reconhecer a ratificação da posse em favor dos particulares, independentemente de título. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região negou provimento ao recurso de apelação interposto pelo INCRA e manteve a sentença.

III - No presente caso, o Tribunal de origem manteve a ratificação dos títulos de alienação de imóveis situados em faixa de fronteira expedidos pelo Estado do Paraná, ainda que não tivessem esses títulos sido expedidos em nome dos recorridos, simples posseiros. Entendeu o julgador a quo que incidiria, na espécie, o instituto da ratificação, considerando razoável conferir títulos válidos de posse sobre a área em favor dos autores das ações de usucapião. Asseverou se tratar de medida socialmente recomendável, considerando cumpridos os requisitos do Estatuto da Terra e atingido o objetivo da função social da propriedade.

IV - Apesar de a Corte local manter a aplicação do instituto da ratificação, tem-se que somente seria possível ratificar um título já existente. É que a ratificação de um título inexistente resultaria, por via transversa, verdadeira implementação de um efeito próprio de usucapião de terras públicas, o que não encontra respaldo no art. 191, parágrafo único, da Constituição Federal.

V - A Súmula do STF, por seu enunciado n. 477, já dispunha que:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

“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.”

VI - No caso, seria possível, em tese, a aplicação do instituto da legitimação de posse, nos termos da Lei n. 6.383/1971, cujo art. 29 prevê que: “o ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos: I - não seja proprietário de imóvel rural; II - comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.” Contudo, o caso não se trata de legitimação de posse, que não foi requerida. Mas sim de ratificação.

VII - Conforme dispõe a lei, atendidos os requisitos legais, acerca da posse e exploração dos imóveis, é possível ratificar títulos nulos expedidos a non domino pelos Estados. Para tanto, é necessário, dentre esses requisitos legais, que exista título – mesmo que nulo - em favor do beneficiário.

VIII - Ademais, segundo consta dos autos, não houve decisão administrativa pela autoridade competente do INCRA no sentido de terem sido cumpridos os requisitos para expedição de título de propriedade em favor dos recorridos. Nos termos do art. 1º da Lei 9.871/1992, compete ao particular requerer ao INCRA a ratificação. E tal cláusula legal demonstra se tratar de providência de competência da Administração, consistente em verificar o preenchimento dos requisitos para o ato de ratificação. Com efeito, nesse âmbito de atuação, o Poder Judiciário não poderia substituir a Administração, ausente indicação de eventual ilegalidade por parte do INCRA.

IX - O aludido raciocínio subsiste, ainda que se trate de imóvel ratificável de ofício tendo em vista que, mesmo nesta hipótese, como dito, há de ser instaurado regular procedimento para aferição de seus requisitos.

X - Portanto, ausente o requisito legal de título de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelo Estado-Membro em faixa de fronteira, tem-se que assiste razão à parte recorrente quanto à inviabilidade de que se proceda à ratificação.

XI – Recurso especial interposto pelo INCRA provido, para indeferir a ratificação e a legitimação de posse aos recorridos.

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, por unanimidade, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, com as ressalvas de ponto de vista do Sr. Ministro Mauro Campbell Marques." Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator. Brasília (DF), 18 de abril de 2023(Data do Julgamento)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1634058 - PR (2016/0279899-8)

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
RECORRIDO : NEUZA GORETE VARGAS CARDOSO
RECORRIDO : MARILIVIA APARECIDA VARGAS CARDOSO
ADVOGADO : JOSÉ PEDRO DE OLIVEIRA - PR013980
RECORRIDO : MANOEL LEONIDIO COSTA
RECORRIDO : MARIA BATISTA COSTA
ADVOGADO : LUANA CAMILA BUENO E OUTRO(S) - PR040001

EMENTA

ADMINISTRATIVO. FAIXA DE FRONTEIRA. TRANSFERÊNCIA *A NON DOMINO*. ESTADO. INSTITUTO DA RATIFICAÇÃO. AUSÊNCIA DE TÍTULO. INVIABILIDADE. LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA. NÃO REQUERIDA. RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO PELO INCRA PROVIDO.

I - Kiyomi Endo e Sizue Endo ingressaram, em 21/09/1986, inicialmente perante a Justiça Estadual, com ação de usucapião extraordinário em face de Instituto de Terras, Cartografia e Geociências – ITC.

II - O Juízo de primeira instância reuniu os feitos de usucapião extraordinário, oposição, ação reivindicatória e usucapião especial para julgamento conjunto e proferiu sentença de parcial procedência, para, *inter alia*, reconhecer a ratificação da posse em favor dos particulares, independentemente de título. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região negou provimento ao recurso de apelação interposto pelo INCRA e manteve a sentença.

III - No presente caso, o Tribunal de origem manteve a ratificação dos títulos de alienação de imóveis situados em faixa de fronteira expedidos pelo Estado do Paraná, ainda que não tivessem esses títulos sido expedidos em nome dos recorridos, simples posseiros. Entendeu o julgador a quo que incidiria, na espécie, o instituto da ratificação, considerando razoável conferir títulos válidos de posse sobre a área em favor dos autores das ações de usucapião. Asseverou se tratar de medida socialmente recomendável, considerando cumpridos os requisitos do Estatuto da Terra e

atingido o objetivo da função social da propriedade.

IV - Apesar de a Corte local manter a aplicação do instituto da ratificação, tem-se que somente seria possível ratificar um título já existente. É que a ratificação de um título inexistente resultaria, por via transversa, verdadeira implementação de um efeito próprio de usucapião de terras públicas, o que não encontra respaldo no art. 191, parágrafo único, da Constituição Federal.

V - A Súmula do STF, por seu enunciado n. 477, já dispunha que: “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.”

VI - No caso, seria possível, em tese, a aplicação do instituto da legitimação de posse, nos termos da Lei n. 6.383/1971, cujo art. 29 prevê que: “o ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos: I - não seja proprietário de imóvel rural; II - comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.” Contudo, o caso não se trata de legitimação de posse, que não foi requerida. Mas sim de ratificação.

VII - Conforme dispõe a lei, atendidos os requisitos legais, acerca da posse e exploração dos imóveis, é possível ratificar títulos nulos expedidos a non domino pelos Estados. Para tanto, é necessário, dentre esses requisitos legais, que exista título – mesmo que nulo - em favor do beneficiário.

VIII - Ademais, segundo consta dos autos, não houve decisão administrativa pela autoridade competente do INCRA no sentido de terem sido cumpridos os requisitos para expedição de título de propriedade em favor dos recorridos. Nos termos do art. 1º da Lei 9.871/1992, compete ao particular requerer ao INCRA a ratificação. E tal cláusula legal demonstra se tratar de providência de competência da Administração, consistente em verificar o preenchimento dos requisitos para o ato de ratificação. Com efeito, nesse âmbito de atuação, o Poder Judiciário não poderia substituir a Administração, ausente indicação de eventual ilegalidade por parte do INCRA.

IX - O aludido raciocínio subsiste, ainda que se trate de imóvel ratificável de ofício tendo em vista que, mesmo nesta hipótese, como dito, há de ser instaurado regular procedimento para aferição de seus requisitos.

X - Portanto, ausente o requisito legal de título de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelo Estado-Membro em faixa de fronteira, tem-se que assiste razão à parte recorrente quanto à

inviabilidade de que se proceda à ratificação.

XI – Recurso especial interposto pelo INCRA provido, para indeferir a ratificação e a legitimação de posse aos recorridos.

RELATÓRIO

Kiyomi Endo e Sizue Endo ingressaram, em 21/09/1986, inicialmente perante a Justiça Estadual, com ação de usucapião extraordinário em face de Instituto de Terras, Cartografia e Geociências – ITC.

Originariamente, a Fundação Paranaense de Colonização e Imigração – FPCI integrou o polo passivo da demanda, sendo substituída processualmente pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP e, por fim, pelo ITC, de modo que o INCRA e a União ingressaram no feito posteriormente na qualidade de assistentes do réu.

Os autores alegaram somar 20 anos de posse mansa, pacífica e ininterrupta sobre 1,7706 alqueires do Lote 507-A da Colônia C da Serra do Maracaju, no município de Guaíra/PR. Argumentaram que adquiriram a propriedade em 1965, quando aquela região “ainda era um verdadeiro sertão”.

O Juízo de primeira instância reuniu para julgamento conjunto os feitos de usucapião extraordinário, oposição, ação reivindicatória e usucapião especial, proferindo sentença de fls. 1.445-1.473.

Quanto à oposição n. 94.50.10033-0 julgou que se trata de propriedade da União a área descrita como Lote 507, com 12,10 hectares (cinco alqueires paulistas), matriculada sob nº 8.390, do Registro de Imóveis da Comarca de Guaira/PR, conforme cópia nas fls. 390 e outras da ação de usucapião, sem prejuízo do dever do INCRA de proceder à ratificação dos imóveis em favor dos possuidores.

Ademais, julgou improcedentes os pedidos deduzidos na oposição n.

96.50.10275-2 e ação reivindicatória n. 94.50.10032-2.

Quanto à ação de usucapião n. 94.50.10040-3, julgou parcialmente procedente o pedido para reconhecer que os autores Kyiomi Endo e Sizue Endo exercem a posse sobre 1,7706 alqueires ou 4,2848 hectares (área descrita nos mapas dos autos) do imóvel descrito na matrícula n. 8.390 do CRI de Guaíra/PR (Lote n. 507, Gleba 5, Colônia C, Serra do Maracajú) desde 1965.

E, por fim, no que tange à usucapião n. 5001689-33.2010.404.7004, julgou parcialmente procedente o pedido, reconhecendo que os autores Manoel Leonídio Costa e Maria Batista Costa exercem a posse sobre 4.4680 hectares (área descrita nos mapas dos autos) do imóvel descrito na matrícula n. 8.390 do CRI de Guaíra/PR (Lote n. 507, Gleba 5, Colônia C, Serra do Maracajú) desde 1975.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região manteve a sentença, nos termos assim ementados (fl. 1.626):

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. IMÓVEL SITUADO EM FAIXA DE FRONTEIRA. TRANSFERÊNCIA A NON DOMINO DA PROPRIEDADE PELO ESTADO DO PARANÁ. NULIDADE DO TÍTULO. TERRAS DA UNIÃO. DECLARAÇÃO DE PROPRIEDADE. EXPLORAÇÃO DA ÁREA HÁ MAIS DE DUAS DÉCADAS. COMPROVAÇÃO. RATIFICAÇÃO DE TÍTULO DE POSSE EM FAVOR DOS AUTORES DAS AÇÕES DE USUCAPIÃO. VIABILIDADE. ESTATUTO DA TERRA. JULGAMENTO *EXTRA PETITA*. INOCORRÊNCIA.

Em tratando de imóvel rural pertencente à União, por força de norma constitucional e legal, não há como transmutar a posse em propriedade, via aquisição originária, consoante o disposto no artigo 191, parágrafo único, da Constituição Federal, e na súmula n.º 340 do Supremo Tribunal Federal ('Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião').

No que tange à determinação de expedição de título de ratificação da área em favor dos autores das ações de usucapião, é socialmente recomendável que o procedimento seja realizado, uma vez que foram cumpridos os requisitos do Estatuto da Terra e atingido o objetivo da função social da propriedade, preconizado pela ordem jurídico-constitucional.

A ratificação dos títulos sobre a propriedade rural em que os autores estão assentados há mais de 20 (vinte) anos não configura julgamento *extra petita*, porque (1) a própria autarquia fundiária, na inicial da oposição, atenta às disposições legais, expressamente consignou a possibilidade de titulação definitiva da área rural, e (2) na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer, o juiz deve determinar as providências que assegurem o resultado prático, nos termos do art. 461 do CPC.

Os embargos de declaração opostos foram acolhidos apenas para fins de prequestionamento (fls. 1.662-1.685).

O INCRA interpôs recurso especial, com fundamento no art. 105, III, *a*, da Constituição Federal, apontando ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015, sob o fundamento de que, não obstante a oposição dos declaratórios, o Tribunal de origem não abordou a questão da violação dos arts. 3º do Decreto-Lei n. 1.414/1975; art. 1º da Lei n. 9.871/1999; 97, 99 a 102 da Lei n. 4.504/1964; 29 da Lei n. 6.383/1976; art. 1º da Lei n. 13.178/2015.

Aduziu, ainda, ofensa aos arts. 3º do Decreto-Lei n. 1.414/1975; art. 1º da Lei n. 9.871/1999; 97, 99 a 102 da Lei n. 4.504/1964; 29 da Lei n. 6.383/1976; art. 1º da Lei n. 13.178/2015, sustentando que a Corte local não poderia ter determinado ordem de expedição de título de ratificação em favor dos recorridos, por se tratar de invasão do Poder Judiciário na esfera de atuação do Poder executivo. Alegou que os recorridos não possuem registro imobiliário em seu nome, senão apenas a posse. Indicou que sequer houve decisão administrativa pela autoridade competente do INCRA no sentido de terem sido cumpridos os requisitos para expedição de título de propriedade em favor dos autores da ação de usucapião. Arguiu que o processo administrativo deverá ser inaugurado pelo interessado e tramitar regularmente para que seja possível a expedição do título de legitimação de posse.

O Ministério Público Federal opinou pelo não conhecimento do recurso (fls. 1.752-1.760).

É o relatório.

VOTO

O recurso especial comporta acolhimento.

No presente caso, o Tribunal de origem manteve a ratificação dos títulos de alienação de imóveis situados em faixa de fronteira expedidos pelo Estado do Paraná,

ainda que não tivessem esses títulos sido expedidos em nome dos recorridos, simples posseiros.

Entendeu o julgador *a quo* que incidiria, na espécie, o instituto da ratificação, considerando razoável conferir títulos válidos de posse sobre a área em favor dos autores das ações de usucapião.

Asseverou se tratar de medida socialmente recomendável, considerando cumpridos os requisitos do Estatuto da Terra e atingido o objetivo da função social da propriedade.

Confiram-se trechos do acórdão recorrido (fls. 360-362):

Apesar de não ser possível reconhecer o usucapião, conforme já analisado anteriormente, é possível, sim, manter os autores no imóvel em razão do exercício da posse sobre o bem. No caso, aplica-se o instituto da ratificação. Não obstante, conforme alertado pelo engenheiro do Incra, os posseiros não podem requerer a ratificação por não apresentarem nenhum título de propriedade, ainda que ilegítimo. Não obstante, esta situação não impede a regularização da área e a entrega de títulos válidos aos legítimos detentores da posse.

[...]

O Incra não tem medido esforços para regularizar a situação fundiária no Paraná, tanto é que propôs ações de desapropriação de terras que, teoricamente, já eram suas e tem promovido a retitulação de terras para pequenas e médias propriedades situadas na faixa de fronteira, por força da Lei n. 9.871/99. Ou seja, tem concedido título de propriedade de terras situadas na faixa de fronteira para particulares que sobre elas exerçam a posse.

Portanto, não é de todo absurda a titulação por particulares de terras anteriormente públicas, quando constatado que tais particulares cumprem os requisitos do Estatuto da Terra e da legislação que regulamenta a ratificação de títulos.

Assim, nada obstava que o Incra ratificasse títulos em favor de pessoas que detinham a posse e que efetivamente exerciam a função social em seus imóveis, a continuidade de suas atividades de exploração da terra, com a vantagem da regularização, com título definitivo.

Os posseiros/usucapientes preenchem os requisitos básicos previstos no Decreto-Lei nº 1.414/75, a saber: ser pequena ou média propriedade que esteja sendo explorada e se situe na faixa de fronteira, com título concedido pelo Estado respectivo. Foi ainda fixado como termo final 31 de dezembro de 2002 (Leis 9.871/99, 10.164/00 e 10.363/01).

No caso concreto, afasto a necessidade de obediência ao prazo, que inclusive já expirou, pois os autores não possuíam o título necessário para proceder a tal regularização, além de que as ações de usucapião foram propostas dentro do referido prazo. Ademais, o próprio Incra, no documento de fls. 545/554, reconhece que a área é produtiva, se considerada a exploração pelos posseiros.

Em nota de rodapé [...], o Incra também destaca que no Sistema Nacional de Cadastro Rural, o imóvel está inscrito como pertencente a Nereu Teles Cardoso e, se for atualizado em nome das herdeiras, resultará em terra improdutiva, vez que nada cultivam no local.

Sendo assim, a presunção é a de que os autores cumprem todos os requisitos para que obtenham a ratificação da área na qual exercem posse.

No caso de ambos os autos, a ocupação se estende há mais de trinta anos, porém de forma precária, pois ausente título legítimo. Todavia, não se pode fechar os olhos diante da

realidade e da história da ocupação agrária da região.

Compre ao magistrado não apenas aplicar mecanicamente a lei, mas sim dar a ela um sentido efetivo, singular, a cada caso concreto. Vale dizer, no caso em tela, há de prevalecer a necessidade de preservação da segurança jurídica e a pacificação do conflito social/agrário.

No caso em tela, verifico que o pequeno imóvel de cinco alqueires paulistas ou 12,10 hectares atende aos requisitos necessários para regularização, podendo ser ratificado pelo Incra em favor dos efetivos ocupantes e exploradores das terras.

[...]

Não há, em nenhum dos processos, controvérsia acerca das áreas ocupadas por cada posseiro, nem com os limites com os demais confinantes. Ademais, não há motivos para se duvidar da boa-fé dos posseiros/usucapientes, vez que adquiriram onerosamente de seus antigos possuidores as partes do imóvel sobre as quais requerem o usucapião.

O Incra considerou a área produtiva, ainda que computando a produção dos três ocupantes.

Por fim, a própria autarquia reconheceu nos autos [usucapião especial], tratar-se de imóvel com área menor que a classificada como pequena e média propriedade rural e, portanto, “ratificável de ofício”

Outra informação importante, constante do Parecer nº 002/2010 do Incra é a de que o imóvel não está na área de abrangência do Recurso Extraordinário nº 52.331, de 03/03/1995, nem da Apelação Cível nº 9621-1/PR, os quais devem se submeter à disciplina do Decreto-Lei nº 1.942, de 31 de maio de 1982 [que dispõe sobre terras situadas em área indispensável à Segurança Nacional, no Estado do Paraná].

[...]

Assim, é imperioso que o Incra, independentemente do prazo assinalado nas Leis 9.781/99, 10.164/00 e 10.363/01, ratifique os títulos sobre as propriedades em nome dos posseiro/usucapientes, uma vez que são os legítimos possuidores há mais de 30 anos, atendem os requisitos do usucapião e cumprem as condições previstas no Estatuto da Terra e na legislação que disciplinou a regularização fundiária.

[...]

Contudo, o acórdão recorrido merece reforma.

Apesar de o Tribunal de origem manter a aplicação do instituto da ratificação, tem-se que somente seria possível ratificar um título já existente.

É que a ratificação de um título inexistente resultaria, por via transversa, verdadeira implementação de um efeito próprio de usucapião de terras públicas, o que não encontra respaldo no art. 191, parágrafo único, da Constituição Federal.

A Súmula do STF, por seu enunciado n. 477, já dispunha que: “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.”

Assim, não há razão jurídica para se admitir a ratificação, ausente seu

pressuposto de um título válido.

No caso, seria possível, em tese, a aplicação do instituto da legitimação de posse, nos termos da Lei n. 6.383/1971, cujo art. 29 assim preceitua:

Art. 29 - O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos:

I - não seja proprietário de imóvel rural;

II - comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.

Contudo, a situação ora apreciada não trata de legitimação de posse, que não foi requerida. Mas sim de ratificação.

No ponto, tem-se que o art. 1º da Lei 9.871/1992, revogado pela Lei 13.178/2015, mas aplicável ao presente caso, assim dispunha:

Art. 1º Fica estabelecido o prazo de dois anos, contado de 1º de janeiro de 1999, para que detentor de título de alienação ou concessão de terras feitas pelos Estados na faixa de fronteira de até cento e cinquenta quilômetros, ainda não ratificado, requeira ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Incra, a ratificação de que trata o art. 5º, § 1º, da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, observado o disposto no Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975.

Do texto legal, verifica-se que a possibilidade de ratificação exige que haja título de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelo Estado em faixa de fronteira.

Conforme dispõe a lei, atendidos os requisitos legais, acerca da posse e exploração dos imóveis, é possível ratificar títulos nulos expedidos *a non domino* pelos Estados. Para tanto, é necessário, dentre esses requisitos legais, que exista título – mesmo que nulo - em favor do beneficiário.

Conforme se verifica do acórdão recorrido, os requeridos não são os detentores do título, pois têm simples posse, ou ocupação desprovida de qualquer titulação, o que afasta o instituto da ratificação. Apontou o Tribunal de origem, quanto ao ponto, que “a

ocupação se estende há mais de trinta anos, porém, de forma precária, pois ausente título legítimo” (fl. 265).

Como referido, o único meio previsto em lei de que poderiam se valer os recorridos para adquirir o domínio da área, no caso, seria a regularização fundiária, que, todavia, não foi requerida na inicial. E não é possível conferir à ratificação do registro contornos de regularização fundiária.

Na espécie, a sentença, ao conferir o direito de ratificação em favor de beneficiários que não possuem título, tornou-se inexecutível, pois exigirá que se instaure, de qualquer sorte, processo administrativo de regularização fundiária.

Nos termos do art. 1º da Lei 9.871/1992, acima transcrito, compete ao particular requerer ao INCRA a ratificação. E tal cláusula legal demonstra se tratar de providência de competência da Administração, consistente em verificar o preenchimento dos requisitos para o ato de ratificação.

Com efeito, nesse âmbito de atuação – consistente na verificação do preenchimento dos requisitos para o ato de ratificação -, o Poder Judiciário não poderia substituir a Administração, ausente indicação de eventual ilegalidade por parte do INCRA.

Não por outra razão o art. 4º, I, *a*, da Lei n. 1.414/1975, também revogado pela referida Lei n. 13.178/2015, estabelece que a ratificação deve ser precedida do processo administrativo, em que o INCRA verificará, “quando se tratar de imóvel rural, se foram cumpridas as cláusulas constantes do título de alienação ou concessão”.

No caso, segundo consta dos autos, não houve decisão administrativa pela autoridade competente do INCRA no sentido de terem sido cumpridos os requisitos para expedição de título de propriedade em favor dos recorridos.

Portanto, ausente o requisito legal de título de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelo Estado-Membro em faixa de fronteira, tem-se que assiste razão à parte recorrente quanto à inviabilidade de que se proceda à ratificação.

Mesmo não tratando diretamente do tema, o seguinte aresto desta Segunda Turma do STJ já abordou a questão no mesmo sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FAIXA DE FRONTEIRA. TRANSFERÊNCIA *A NON DOMINO*. DESAPROPRIAÇÃO. BEM PERTENCENTE À UNIÃO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 INEXISTENTE. COISA JULGADA. PRESCRIÇÃO NÃO INCIDENTE. INEXISTÊNCIA DE PROCEDIMENTO DE RATIFICAÇÃO.

1. Não houve ofensa ao art. 535 do CPC/73, na medida em que o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos presentes autos, não se podendo, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

2. Segundo a compreensão do STJ, a análise da conclusão do acórdão regional, que não constatou ofensa à coisa julgada, em atenção ao substrato fático e probatório dos autos, encontra óbice na Súmula 7/STJ.

3. O acórdão recorrido, ao afirmar que não há prescrição para os bens públicos porque, nos termos do art. 183, § 3º, da Constituição, ações dessa natureza teriam caráter imprescritível e não seriam sujeitas ao usucapião, decidiu em consonância com o entendimento do STJ.

4. Os arts. 2º e 7º do DL 1942/82, indicados como violados, contudo, não autorizam o entendimento de que a ratificação do título de propriedade pelo Incra é automática. O máximo que a legislação indicada pelos recorrentes prevê é ratificação de ofício, porém observados os trâmites administrativos próprios. Por outro lado, o Tribunal *a quo* pontuou que não houve pedido administrativo formulado pelos requerentes para a ratificação de seu título. Assim, afasta-se a violação do art. 333, I, do CPC/73, porquanto rever a conclusão do Regional esbarra no óbice da Súmula 7/STJ.

5. Recurso Especial não provido. (REsp n. 1.533.598/PR, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/12/2016, DJe de 6/3/2017.)

Ademais, cumpre acentuar que não obstante o parecer lançado pelo Ministério Público Federal, no dia 29 de maio de 2020, às fls. 1.752-1.760, opinando pelo não conhecimento do presente recurso, constata-se que no dia 15 de setembro de 2022, nos autos do Recurso Especial n. REsp 1668851/PR, em novo estudo do problema, o *Parquet* manifestou compreensão em sentido diverso, sustentando a apreciação e procedência da tese de mérito da insurgência ora debatida, conforme seguintes razões (fls. 493-503):

Apesar de haver defendido a impossibilidade de conhecimento de recurso similar, convenci-me agora, em novo estudo do problema, da licitude da apreciação da tese de mérito do recurso e deque a autarquia tem razão. Fundamentalmente, porque só se pode ratificar título existente. A ratificação de nada, determinada no aresto recorrido, malgrado inspirada em bons propósitos, redundaria em usucapião de terras públicas, vedada pelo art.

191, par. ún.,da CR. Logo, não pode ser admitida. A circunstância de não se falar em usucapião ao longo do aresto é irrelevante, pois a Constituição veda que se pratiquem atos de mesmo efeito. E também nisso, ao lado das infrações da lei que se passa a demonstrar, impedem a procedência do pedido e determinam o provimento do recurso.

Conforme previsto na Lei 6.383/1971, é possível que ocupantes de terras públicas, preenchidos determinados requisitos, requeira a legitimação da posse. O seu art. 29 assim preconiza:

Art. 29 - O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos:

I - não seja proprietário de imóvel rural;

II - comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.

Todavia a possibilidade de legitimação da posse ao ocupante não equivale à ratificação de título. Malgrado incontroverso que os particulares preenchem os requisitos para pleitear a legitimação da posse, o fundamento do Incra se refere a outra particularidade: a impossibilidade de ratificar título, considerando que os requeridos não possuem nenhum título jurídico legitimador da posse. Não se ratifica o inexistente.

[...]

No mesmo sentido, a Lei 13.178, em vigor, estabelece a possibilidade de ratificação, desde que haja título de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelo estado em faixa de fronteira

[...]

Em harmonia com o aludido pelo Incra, o art. 4º, I, a, da Lei 1.414/1975, também revogado pela Lei 13.178, estabelece que a ratificação será precedida do processo administrativo, por cujo meio o Incra verificará, “quando se tratar de imóvel rural, se foram cumpridas as cláusulas constantes do título de alienação ou concessão”.

A legislação autorizou a ratificação dos títulos nulos aos que detenham tais títulos em seu nome, cumpridos determinados requisitos. Mas, como reconhece o próprio acórdão, “a ocupação se estende há mais de trinta anos, porém de forma precária, pois ausente título legítimo” (f. 265).

Em suma, conforme consta dos autos, não há título precedente emitido pelo Estado do Paraná que pudesse amparar a ratificação aos autores da ação de usucapião. Logo, não é possível a titularizada definitiva determinada pelo tribunal de origem.

Dessa forma, conforme ressaltado, a discussão suscitada pela recorrente acerca da necessidade de emissão de juízo sobre a inexistência de título expedido pelo Estado é central e indispensável para a esmerada resolução da controvérsia dos autos, eis que consubstancia *conditio sine qua non* do instituto aplicado na origem, pelo que o pronunciamento a respeito do tema se reveste de inevitável relevância.

Ontologicamente e teleologicamente, a ratificação existe diante de uma realidade material a ser confirmada, mas em necessário procedimento administrativo específico, o que conduz a que a dita "ratificação de ofício", deste não prescindir e, bem assim, seja ponto regularmente combatido em toda a peça recursal, sendo fato que o título que lhe confere suporte e razão de incidência não existe, daí decorrendo que a aplicação do instituto reste destituída de fundamento e propósito.

Ao transcender a referida circunstância, o acórdão objugado incorre em equívoco de forma e de conteúdo, tendo em vista que confere conformação e alcance distintos dos legalmente estabelecidos ao instituto.

Nesse panorama, a ratificação de um título inexistente implicaria, por via oblíqua, implementação de resultado próprio de usucapião de terras públicas, o que não encontra amparo na Constituição Federal, consoante destacado.

Por outro lado, a decisão proferida pela instância de origem viola regra de competência expressamente instituída em favor da autarquia agrária, notadamente a de proceder à ratificação mediante processo administrativo de verificação dos requisitos legalmente fixados.

O aludido raciocínio subsiste, ainda que se trate de imóvel ratificável de ofício tendo em vista que, mesmo nesta hipótese, como dito, há de ser instaurado regular procedimento para aferição de seus requisitos.

Em síntese, conforme ponderado pelo *Parquet*, eventual possibilidade de legitimação de posse não equivale à ratificação de título. Dessa forma, a manutenção do aresto vergastado é incabível, tendo em vista que excede os limites da prestação jurisdicional postulada.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial para indeferir a ratificação e a legitimação de posse aos recorridos.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1634058 - PR (2016/0279899-8)

RELATOR : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
RECORRIDO : NEUZA GORETE VARGAS CARDOSO
RECORRIDO : MARILIVIA APARECIDA VARGAS CARDOSO
ADVOGADO : JOSÉ PEDRO DE OLIVEIRA - PR013980
RECORRIDO : MANOEL LEONIDIO COSTA
RECORRIDO : MARIA BATISTA COSTA
ADVOGADO : LUANA CAMILA BUENO E OUTRO(S) - PR040001

VOTO-VOGAL

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS:

Conforme relatado pelo Ministro Francisco Falcão, cuida-se de recurso especial interposto pelo INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, com fulcro no art. 105, III, alínea *a*, da Constituição da República, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região assim ementado (fl. 1.626):

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. IMÓVEL SITUADO EM FAIXA DE FRONTEIRA. TRANSFERÊNCIA A NON DOMINO DA PROPRIEDADE PELO ESTADO DO PARANÁ. NULIDADE DO TÍTULO. TERRAS DA UNIÃO. DECLARAÇÃO DE PROPRIEDADE. EXPLORAÇÃO DA ÁREA HÁ MAIS DE DUAS DÉCADAS. COMPROVAÇÃO. RATIFICAÇÃO DE TÍTULO DE POSSE EM FAVOR DOS AUTORES DAS AÇÕES DE USUCAPIÃO. VIABILIDADE. ESTATUTO DA TERRA. JULGAMENTO *EXTRA PETITA*. INOCORRÊNCIA.

Em tratando de imóvel rural pertencente à União, por força de norma constitucional e legal, não há como transmutar a posse em propriedade, via aquisição originária, consoante o disposto no artigo 191, parágrafo único, da Constituição Federal, e na Súmula nº 340 do Supremo Tribunal Federal ('Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião'). No que tange à determinação de expedição de título de ratificação da área em favor dos autores das ações de usucapião, é socialmente recomendável que o

procedimento seja realizado, uma vez que foram cumpridos os requisitos do Estatuto da Terra e atingido o objetivo da função social da propriedade, preconizado pela ordem jurídico-constitucional. A ratificação dos títulos sobre a propriedade rural em que os autores estão assentados há mais de 20 (vinte) anos não configura julgamento extra petita, porque (1) a própria autarquia fundiária, na inicial da oposição, atenta às disposições legais, expressamente consignou a possibilidade de titulação definitiva da área rural, e (2) na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer, o juiz deve determinar as providências que assegurem o resultado prático, nos termos do art. 461 do CPC.

Os embargos declaratórios foram acolhidos em parte apenas para prequestionamento (fls. 1.659-1.660).

O INCRA alega, preliminarmente, violação do art. 1.022 do CPC, visto que o Tribunal de origem teria sido omissivo na apreciação das teses invocadas pelo INCRA, que demonstravam violação dos seguintes dispositivos legais: art. 3º do Decreto-Lei n. 1.414/1975; art. 1º da Lei n. 9.871/1999; arts. 97, 99 a 102 da Lei n. 4.504/1964; art. 29 da Lei n. 6.383/1976; art. 1º da Lei 13.178/2015; e arts. 14 e 23 da Instrução Normativa INCRA n. 45/2008. Ressalta que os referidos dispositivos legais vedam a ratificação na presente situação, tendo a Autarquia Federal oposto os embargos de declaração para o esclarecimento da matéria e o prequestionamento da questão federal abordada nos embargos.

No mérito, sustenta contrariedade aos arts. 3º do Decreto-Lei n. 1.414/1975, 1º da Lei n. 9.871/1999, 97, 99, 100, 101 e 102 da Lei n. 4.504/1964, 29 da Lei n. 6.383/1976 e 1º da Lei n. 13.178/2015. Ressalta que a legislação autorizou a ratificação dos títulos nulos daqueles que detenham tais títulos em seu nome e tenham cumprido determinados requisitos. Aduz que, no caso em exame, os recorridos KIYOMI ENDO E SUZUE ENDO e MANOEL LEONÍDIO COSTA e MARIA BATISTA COSTA não detêm nenhum título oriundo do Estado do Paraná que esteja em seus nomes para que seja possível a ratificação.

Alega o INCRA que o único meio de que podem se valer os recorridos para adquirir o domínio da área objeto destes autos é a regularização fundiária.

O recurso especial foi admitido.

Instado a se manifestar, o Ministério Público Federal opinou pelo não conhecimento do recurso especial (fls. 1.725-1.760).

Iniciado o julgamento, o relator proferiu voto dando provimento ao Recurso Especial, para "indeferir a ratificação e a legitimação de posse aos recorridos".

O Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES inaugurou divergência e vota no sentido de negar provimento ao recurso especial.

Peço vênia para acompanhar o relator.

No presente caso, o Tribunal de origem manteve a ratificação dos títulos de alienação de imóveis situados em faixa de fronteira expedidos pelo Estado do Paraná, ainda que não tivessem esses títulos sido expedidos em nome dos recorridos, que são apenas posseiros, por se tratar de medida socialmente recomendável, considerando os requisitos do Estatuto da Terra e atingido o objetivo da função social da propriedade.

Contudo, conforme acertadamente considerou o ministro relator, a ratificação de um título inexistente, como ocorre no caso em análise, resultaria, por via transversa, em implementação de um efeito próprio de usucapião de terras públicas, o que não encontra respaldo no art. 191, parágrafo único, da Constituição Federal.

Conforme o art. 1º da Lei n. 9.871/1992, revogado pela Lei 13.178/2015, a possibilidade de ratificação pressupõe a existência de um título de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelo Estado em faixa de fronteira. Porém, na hipótese do autos, como se pode verificar do acórdão recorrido, os requeridos não são os detentores do título, pois têm simples posse. Consignou o Tribunal de origem que “a ocupação se estende há mais de trinta anos, porém, de forma precária, pois ausente título legítimo” (fl. 265).

E, ainda, conforme pontuou o ministro relator, o art. 4º, I, *a*, da Lei n. 1.414/1975, também revogado pela Lei n. 13.178/2015, estabelece que a ratificação deve ser precedida do processo administrativo, em que o INCRA verificará, “quando se tratar de imóvel rural, se foram cumpridas as cláusulas constantes do título de alienação ou concessão”.

Diante da inexistência de decisão administrativa pela autoridade competente do INCRA no sentido de terem sido cumpridos os requisitos para expedição de título de propriedade em favor dos recorridos, ausente o requisito legal de título de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelo Estado-Membro em faixa de fronteira.

Por fim, nos termos da Súmula n. 477 do 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”.

Assim, não há que se admitir a ratificação.

Ante o exposto, acompanho integralmente o ministro relator para conhecer do recurso especial e dar-lhe provimento.

É como penso. É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.634.058 - PR (2016/0279899-8)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. IMÓVEIS SITUADOS EM FAIXA DE FRONTEIRA. TRANSFERÊNCIA A *NON DOMINO* DE TERRAS DA UNIÃO. **EXPEDIÇÃO DE TÍTULO DE POSSE A QUEM EXPLORA ÁREAS DE PEQUENA DIMENSÃO DE FORMA MANSA E PACÍFICA HÁ DÉCADAS, COM CULTURA E MORADIA HABITUAL.** POSSIBILIDADE DE EXPEDIÇÃO DE TÍTULO DE POSSE, À LUZ DOS OBJETIVOS DO ESTATUTO DA TERRA. **CONSIDERAÇÃO DAS PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. RESSALVA DE ENTENDIMENTO PESSOAL.** RECURSO ESPECIAL PROVIDO, ACOMPANHANDO O EMINENTE RELATOR, MINISTRO FRANCISCO FALCÃO.

VOTO-VOGAL

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES:

Senhores Ministros, sobre o caso dos autos, estou acompanhando o relator para prover o recurso especial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, ressaltando meu entendimento pessoal sobre a solução do caso concreto.

A respeito da controvérsia, consta do relatório do acórdão recorrido que os particulares ora recorridos pediram o reconhecimento de usucapião de **pequenas áreas rurais (de até cinco hectares)**, mas os pedidos foram julgados parcialmente procedentes apenas para reconhecer o **direito dos autores à posse das referidas áreas**, devendo o Incra providenciar título de ratificação com força de escritura pública para fins de averbação junto ao cartório de registro de imóveis.

A sentença também julgou parcialmente procedente oposição ajuizada pelo Incra para confirmar declaração de propriedade da União sobre tais lotes; por outro lado, a oposição e a ação reivindicatória promovida por **outros particulares** foram julgadas improcedentes.

O Incra, inconformado, pede a anulação do acórdão dos embargos de declaração; e, no mérito, a total improcedência da ação sustentando que os autores não possuem título algum (especialmente o da transferência *a non domino* pelo Estado do Paraná), por isso seria impossível a ratificação determinada pelas instâncias ordinárias.

Na hipótese dos autos, o Tribunal Regional Federal corroborou o entendimento da sentença de que, **apesar da falta de título**, a regularização da ocupação mediante processo de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ratificação estaria alinhado com o Estatuto da Terra que, à luz da necessidade de pacificação social, foi editado com os objetivos de promover a reforma agrária (art. 1º); discriminar terras devolutas; reconhecer posses legítimas manifestadas por meio de cultura efetiva e morada habitual (art. 11 c/c art. 102); incorporação ao patrimônio público das terras devolutas desocupadas e as ilegalmente ocupadas (art. 11 c/c art. 17); e, fazer com que se cumpra a função social da propriedade.

Ademais, observou o acórdão recorrido que **os particulares exercem posse mansa e pacífica há pelo menos três décadas, cumprindo os requisitos de cultura e moradia habitual – e as áreas ocupadas são produtivas e de pequena dimensão nos termos da lei.**

A despeito da ausência de título, foi bem observado na sentença que (i) "**não se pode fechar os olhos diante da realidade e da história da ocupação agrária da região**"; (ii) "**Cumpra ao magistrado não apenas aplicar mecanicamente a lei, mas sim dar a ela um sentido efetivo, singular, a cada caso concreto**"; e, (iii) "**no caso em tela, há de prevalecer a necessidade de preservação da segurança jurídica e a pacificação do conflito social/agrário**" (fl. 1617-e).

Em suma, o acórdão recorrido mereceria ser mantido, tendo em vista que a regularização da ocupação na forma determinada na sentença **atenderia aos propósitos do Estatuto da Terra**, pois as propriedades são de pequena dimensão, com cultura e morada habitual, de ocupadas de forma mansa e pacífica há décadas (**além de terem sido adquiridas de forma onerosa dos ocupantes anteriores**).

Essa solução promoveria a efetiva pacificação social de áreas ocupadas há décadas, garantindo a segurança jurídica aos que as ocupam de forma compatível com o Estatuto da Terra.

Observe, ademais, que a relatora do acórdão recorrido, Desembargadora Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha, **também adotou o parecer do Ministério Público Federal, favorável à manutenção da sentença no que importa à forma de regularização da ocupação das áreas ocupadas pelos autores.**

Desse parecer, reproduzido no acórdão, destaco o seguinte trecho:

(...) Nesses casos, a ratificação em favor desses possuidores tem em vista



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

o cumprimento dos objetivos do Estatuto da Terra, dentre eles: a discriminação de terras devolutas; o reconhecimento da posse legítima manifestada por meio de cultura efetiva e morada habitual; a incorporação ao patrimônio público das terras desocupadas e as ilegalmente ocupadas e efetivar o cumprimento da função social da propriedade (fl. 365-e).

Todavia, no caso concreto, os particulares não possuem o título originário de transferência *a non domino* feita pelo Estado do Paraná, daí a relevância da manifestação do parecer do Ministério Público Federal apresentada no recurso especial conexo (REsp 1.668.851/PR), da lavra do Subprocurador-Geral da República, Odin Brandão Ferreira (fls. 493/503-e):

(...)

Apesar de haver defendido a impossibilidade de conhecimento de recurso similar, convenci-me agora, em novo estudo do problema, da licitude da apreciação da tese de mérito do recurso e de que a autarquia tem razão. Fundamentalmente, só se pode ratificar título existente. A ratificação de nada, determinada no aresto recorrido, malgrado inspirada em bons propósitos, redundaria em usucapião de terras públicas, vedada pelo art. 191, par. ún., da CR. Logo, não pode ser admitida. A circunstância de não se falar em usucapião ao longo do aresto é irrelevante, pois a Constituição veda que se pratiquem atos de mesmo efeito. E também nisso, ao lado das infrações da lei que se passa a demonstrar, impedem a procedência do pedido e determinam o provimento do recurso.

Conforme previsto na Lei 6.383/1971, é possível que ocupantes de terras públicas, preenchidos determinados requisitos, requeira a legitimação da posse. O seu art. 29 assim preconiza:

(...)

Todavia a possibilidade de legitimação da posse ao ocupante não equivale à ratificação de título. Malgrado incontroverso que os particulares preenchem os requisitos para pleitear a legitimação da posse, o fundamento do Incra se refere a outra particularidade: a impossibilidade de ratificar título, considerando que os requeridos não possuem nenhum título jurídico legitimador da posse. Não se ratifica o inexistente.

(...)

A legislação autorizou a ratificação dos títulos nulos aos que detenham tais títulos em seu nome, cumpridos determinados requisitos. Mas, como reconhece o próprio acórdão, 'a ocupação se estende há mais de trinta anos, porém de forma precária, pois ausente título legítimo' (f. 265).

Em suma, conforme consta dos autos, não há título precedente emitido pelo Estado do Paraná que pudesse amparar a ratificação aos autores da ação de usucapião. Logo, não é possível a titularizada definitiva determinada pelo tribunal de origem.

Nessas circunstâncias, ressaltando meu entendimento pessoal pela manutenção do acórdão do TRF da 4ª Região, acompanho o eminente Relator, Ministro Francisco Falcão, para prover o recurso especial do Incra.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.634.058 - PR (2016/0279899-8)

VOTO-VOGAL

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Conforme relatado pelo Ministro FRANCISCO FALCÃO, trata-se de Recurso Especial, interposto, em 04/08/2016, pelo INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado:

"ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. IMÓVEL SITUADO EM FAIXA DE FRONTEIRA. TRANSFERÊNCIA A *NON DOMINO* DA PROPRIEDADE PELO ESTADO DO PARANÁ. NULIDADE DO TÍTULO. TERRAS DA UNIÃO. DECLARAÇÃO DE PROPRIEDADE. EXPLORAÇÃO DA ÁREA HÁ MAIS DE DUAS DÉCADAS. COMPROVAÇÃO. RATIFICAÇÃO DE TÍTULO DE POSSE EM FAVOR DOS AUTORES DAS AÇÕES DE USUCAPIÃO. VIABILIDADE. ESTATUTO DA TERRA. JULGAMENTO *EXTRA PETITA*. INOCORRÊNCIA.

Em tratando de imóvel rural pertencente à União, por força de norma constitucional e legal, não há como transmutar a posse em propriedade, via aquisição originária, consoante o disposto no artigo 191, parágrafo único, da Constituição Federal, e na súmula n.º 340 do Supremo Tribunal Federal ('Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião').

No que tange à determinação de expedição de título de ratificação da área em favor dos autores das ações de usucapião, é socialmente recomendável que o procedimento seja realizado, uma vez que foram cumpridos os requisitos do Estatuto da Terra e atingido o objetivo da função social da propriedade, preconizado pela ordem jurídico-constitucional.

A ratificação dos títulos sobre a propriedade rural em que os autores estão assentados há mais de 20 (vinte) anos não configura julgamento *extra petita*, porque (1) a própria autarquia fundiária, na inicial da oposição, atenta às disposições legais, expressamente consignou a possibilidade de titulação definitiva da área rural, e (2) na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer, o juiz deve determinar as providências que assegurem o resultado prático, nos termos do art. 461 do CPC" (fl. 1.626e).

Opostos Embargos de Declaração, foram eles rejeitados pelo acórdão de fls. 1.662/1.685e.

O recorrente sustenta, em seu Recurso Especial, ofensa aos arts. 3º do Decreto-lei 1.414/75, 1º da Lei 9.871/99, 97, 99 e 102 da Lei 4.504/64, 29 da Lei 6.383/76, 1º da Lei 13.178/2015 e 14 e 23 da IN INCRA 45/2008, por entender que a parte recorrida "não



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

detém qualquer título oriundo do Estado do Paraná que esteja em seus nomes para que seja possível a ratificação" (fl. 1.706e), de modo que "o único meio de que podem se valer os recorridos para adquirir o domínio da área objeto destes autos é a regularização fundiária" (fl. 1.707e).

O Ministério Público Federal, pela Subprocuradora-Geral da República DARCY SANTANA VITO BELLO, opina "pelo não conhecimento do recurso" (fl. 1.760e).

Pedindo vênua à divergência, voto no sentido de acompanhar o Relator.

De início, entendo inaplicável, ao caso, o óbice da Súmula 283/STF, pois a parte recorrente impugnou, adequadamente, os fundamentos do acórdão recorrido.

Com efeito, o Tribunal de origem concluiu que:

"No que tange à determinação de expedição de título de ratificação da área em favor dos autores das ações de usucapião, é socialmente recomendável que o procedimento seja realizado, uma vez que foram cumpridos os requisitos do Estatuto da Terra e atingido o objetivo da função social da propriedade, preconizado pela ordem jurídico-constitucional.

A *ratio essendi* das normas que prevêm a ratificação é fortalecer os objetivos do Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964), que são, especialmente, promover a reforma agrária (art. 1º), discriminar terras devolutas, reconhecer posses legítimas, manifestadas por meio de cultura efetiva e morada habitual (art. 11 c/c art. 102), incorporação ao patrimônio público das terras devolutas desocupadas e as ilegalmente ocupadas (art. 11 c/c art. 17), e viabilizar o cumprimento da função social da propriedade.

(...)

A ratificação dos títulos sobre a propriedade rural em que os autores estão assentados há mais de 20 (vinte) anos não configura julgamento extra petita, porque (1) a própria autarquia fundiária, na inicial da oposição, atenta às disposições legais, expressamente consignou a possibilidade de titulação definitiva da área rural, e (2) na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer, o juiz deve determinar as providências que assegurem o resultado prático, nos termos do art. 461 do CPC" (fl. 1.678/1.679e).

Como visto, o recorrente, em seu Recurso Especial, defende que os recorridos não fazem jus à ratificação determinada na origem. Para tanto, afirma que a parte recorrida "não detém qualquer título oriundo do Estado do Paraná que esteja em seus nomes para que seja possível a ratificação" (fl. 1.706e), de modo que "o único meio de que podem se valer os recorridos para adquirir o domínio da área objeto destes autos é a regularização fundiária. É preciso diferenciar o procedimento de ratificação do procedimento de regularização fundiária. Seus requisitos e características são diversos. E a regularização fundiária é prevista na Lei nº



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

4.504/64" (fl. 1.707e).

Assim, penso que tais alegações impugnam, de forma adequada, os fundamentos do acórdão recorrido, pelo que inaplicável ao caso o óbice da Súmula 283/STF.

Superada a questão do conhecimento do Recurso Especial, em que pese a relevância dos fundamentos do acórdão recorrido, acompanho o Relator, para dar provimento ao Recurso Especial.

Com efeito, conforme destacado no parecer do Ministério Público Federal, exarado nos autos do REsp 1.668.851/PR, conexo aos autos e em julgamento na presente assentada:

"(...) só se pode ratificar título existente. A ratificação de nada, determinada no aresto recorrido, malgrado inspirada em bons propósitos, redundaria em usucapião de terras públicas, vedada pelo art. 191, par. ún., da CR. Logo, não pode ser admitida. A circunstância de não se falar em usucapião ao longo do aresto é irrelevante, pois a Constituição veda que se pratiquem atos de mesmo efeito. E também nisso, ao lado das infrações da lei que se passa a demonstrar, impedem a procedência do pedido e determinam o provimento do recurso.

Conforme previsto na Lei 6.383/1971, é possível que ocupantes de terras públicas, preenchidos determinados requisitos, requeira a legitimação da posse. O seu art. 29 assim preconiza:

(...)

Todavia a possibilidade de legitimação da posse ao ocupante não equivale à ratificação de título. Malgrado incontroverso que os particulares preenchem os requisitos para pleitear a legitimação da posse, o fundamento do Incra se refere a outra particularidade: a impossibilidade de ratificar título, considerando que os requeridos não possuem nenhum título jurídico legitimador da posse. Não se ratifica o inexistente.

(...)

A legislação autorizou a ratificação dos títulos nulos aos que detenham tais títulos em seu nome, cumpridos determinados requisitos. Mas, como reconhece o próprio acórdão, 'a ocupação se estende há mais de trinta anos, porém de forma precária, pois ausente título legítimo' (f. 265).

Em suma, conforme consta dos autos, não há título precedente emitido pelo Estado do Paraná que pudesse amparar a ratificação aos autores da ação de usucapião. Logo, não é possível a titularização definitiva determinada pelo tribunal de origem" (fls. 499/502e dos autos do REsp 1.668.851/PR).

Ante o exposto, com esses breves fundamentos, pedindo vênias à divergência, acompanho integralmente o Relator, para conhecer do Recurso Especial e dar-lhe



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

provimento.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2016/0279899-8

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.634.058 / PR

Números Origem: 50005870320114047016 50007308620114047017 50016893320104047004
50051934220134047004 9450100322 9450100330 9450100403 9650102752
PR-50005870320114047016 PR-50007308620114047017 PR-50016893320104047004
PR-50051934220134047004 PR-9450100322 PR-9450100330 PR-9450100403
PR-9650102752

PAUTA: 21/03/2023

JULGADO: 21/03/2023

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MARIO LUIZ BONSAGLIA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
RECORRIDO	: NEUZA GORETE VARGAS CARDOSO
RECORRIDO	: MARILIVIA APARECIDA VARGAS CARDOSO
ADVOGADO	: JOSÉ PEDRO DE OLIVEIRA - PR013980
RECORRIDO	: MANOEL LEONIDIO COSTA
RECORRIDO	: MARIA BATISTA COSTA
ADVOGADO	: LUANA CAMILA BUENO E OUTRO(S) - PR040001

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio Público

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2016/0279899-8

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.634.058 / PR

Números Origem: 50005870320114047016 50007308620114047017 50016893320104047004
50051934220134047004 9450100322 9450100330 9450100403 9650102752
PR-50005870320114047016 PR-50007308620114047017 PR-50016893320104047004
PR-50051934220134047004 PR-9450100322 PR-9450100330 PR-9450100403
PR-9650102752

PAUTA: 21/03/2023

JULGADO: 11/04/2023

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DENISE VINCI TULIO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
RECORRIDO	: NEUZA GORETE VARGAS CARDOSO
RECORRIDO	: MARILIVIA APARECIDA VARGAS CARDOSO
ADVOGADO	: JOSÉ PEDRO DE OLIVEIRA - PR013980
RECORRIDO	: MANOEL LEONIDIO COSTA
RECORRIDO	: MARIA BATISTA COSTA
ADVOGADO	: LUANA CAMILA BUENO E OUTRO(S) - PR040001

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio Público

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2016/0279899-8

PROCESSO ELETRÔNICO Resp 1.634.058 / PR

Números Origem: 50005870320114047016 50007308620114047017 50016893320104047004
50051934220134047004 9450100322 9450100330 9450100403 9650102752
PR-50005870320114047016 PR-50007308620114047017 PR-50016893320104047004
PR-50051934220134047004 PR-9450100322 PR-9450100330 PR-9450100403
PR-9650102752

PAUTA: 21/03/2023

JULGADO: 18/04/2023

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. ELTON GHERSEL

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
RECORRIDO : NEUZA GORETE VARGAS CARDOSO
RECORRIDO : MARILIVIA APARECIDA VARGAS CARDOSO
ADVOGADO : JOSÉ PEDRO DE OLIVEIRA - PR013980
RECORRIDO : MANOEL LEONIDIO COSTA
RECORRIDO : MARIA BATISTA COSTA
ADVOGADO : LUANA CAMILA BUENO E OUTRO(S) - PR040001

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio Público

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, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, com as ressalvas de ponto de vista do Sr. Ministro Mauro Campbell Marques."

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