



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2142689 - CE (2024/0162764-0)

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : UNIÃO
RECORRIDO : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
RECORRIDO : DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DEMARCAÇÃO DE TERRAS QUILOMBOLAS. ALEGAÇÃO DE NEGATIVA DE VIGÊNCIA AO ART. 5º, INCISO XXXV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ANÁLISE DE OFENSA A DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL NA VIA DO RECURSO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. TESE DE OFENSA AO ART. 1º, INCISO IV, VII E VIII, DA LEI N. 7.347/1985. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. NÃO OPOSIÇÃO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ÓBICE DAS SÚMULAS N. 282 E 356 DO STF. ACÓRDÃO RECORRIDO CALCADO EM FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE INTERPOSIÇÃO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ÓBICE DA SÚMULA N. 126/STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

1. A via do recurso especial, destinada a uniformizar a interpretação do direito federal infraconstitucional, não se presta à análise da alegação de ofensa a dispositivo da Constituição da República.

2. O Tribunal de origem não a apreciou a tese de ofensa ao art. 1º, incisos IV, VII e VIII, da Lei n. 7.347/1985 sob o enfoque trazido no recurso especial, sem que a parte recorrente tenha oposto embargos de declaração, motivo pelo qual está ausente o necessário prequestionamento, nos termos das Súmulas n. 282 do STF e 356 do STF.

3. No caso, o acórdão recorrido fundamentou-se na aplicação do princípio da separação dos poderes, o qual está previsto no art. 2º da Constituição Federal. Tal fundamento é autônomo e suficiente, por si só, para dar suporte à conclusão do Tribunal de origem. No entanto, a parte recorrente deixou de interpor recurso extraordinário, o que atrai a incidência da Súmula n. 126 do STJ.

4. Recurso especial não conhecido.

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 16/10/2025 a 22/10/2025, por unanimidade, não conhecer do recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 24 de outubro de 2025.

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2142689 - CE (2024/0162764-0)

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : UNIÃO
RECORRIDO : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
RECORRIDO : DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DEMARCAÇÃO DE TERRAS QUILOMBOLAS. ALEGAÇÃO DE NEGATIVA DE VIGÊNCIA AO ART. 5º, INCISO XXXV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ANÁLISE DE OFENSA A DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL NA VIA DO RECURSO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. TESE DE OFENSA AO ART. 1º, INCISO IV, VII E VIII, DA LEI N. 7.347/1985. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. NÃO OPOSIÇÃO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ÓBICE DAS SÚMULAS N. 282 E 356 DO STF. ACÓRDÃO RECORRIDO CALCADO EM FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE INTERPOSIÇÃO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ÓBICE DA SÚMULA N. 126/STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

1. A via do recurso especial, destinada a uniformizar a interpretação do direito federal infraconstitucional, não se presta à análise da alegação de ofensa a dispositivo da Constituição da República.

2. O Tribunal de origem não a apreciou a tese de ofensa ao art. 1º, incisos IV, VII e VIII, da Lei n. 7.347/1985 sob o enfoque trazido no recurso especial, sem que a parte recorrente tenha oposto embargos de declaração, motivo pelo qual está ausente o necessário prequestionamento, nos termos das Súmulas n. 282 do STF e 356 do STF.

3. No caso, o acórdão recorrido fundamentou-se na aplicação do princípio da separação dos poderes, o qual está previsto no art. 2º da Constituição Federal. Tal fundamento é autônomo e suficiente, por si só, para dar suporte à conclusão do Tribunal de origem. No entanto, a parte recorrente deixou de interpor recurso extraordinário, o que atrai a incidência da Súmula n. 126 do STJ.

4. Recurso especial não conhecido.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, em face de acórdão proferido pelo TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO

(TRF5), nos autos do Processo n. 0800381-02.2021.4.05.8103, que extinguiu o feito sem resolução do mérito, sob o fundamento de inadequação da via judicial para a solução da controvérsia, produzindo como efeito a impossibilidade de análise do mérito da demanda.

Na origem, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública contra a UNIÃO, o INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA) e o DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS (DNOCS), alegando, em síntese, que a mora administrativa no processo de demarcação das terras da Comunidade Quilombola Timbaúba, iniciado em 2006, tem causado prejuízos à comunidade, como a impossibilidade de acesso a políticas públicas essenciais. Segundo a petição inicial (fls. 890-892), “[...] o MPF requer a condenação dos réus à conclusão do procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro imobiliário do território tradicionalmente ocupado pela Comunidade Timbaúba, além de solucionar o impasse sobre a área do Açude Várzea da Volta.” Ao final, requereu a fixação de prazos para a conclusão do procedimento administrativo e a entrega do título de propriedade à comunidade quilombola.

O acórdão recorrido apresenta a seguinte ementa (fl. 871):

Administrativo. Apelo do Departamento de Obras contra as Secas e da União Federal a atacar sentença, em ação civil pública destinada ‘a agilizar o procedimento de demarcação de terras tradicionalmente ocupadas por comunidade remanescente de quilombo’, julgada procedente, decorrente a demora de impasse administrativo a ensejar a demora na solução. Extinção do feito sem apreciação do mérito.

Pelo que se colhe, o feito reúne quatro entes federais: a União, o Ministério Público Federal, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e, enfim, o Departamento Nacional de Obras contra as Secas, todos envolvidos na demarcação de terras ocupadas por remanescente de quilombo, que ainda não foi concretizada por alegada negligência do DNOCS.

Penso, com o mais acrisolado respeito, que a via judicial não é adequada para tanto, por não caber ao Judiciário se imiscuir no seio da Administração a fim de impor condutas a esse ou aquele ente federal, circunstância que, por outro lado, também cerceia o Ministério Público Federal de pegar a caneta para acionar entes federais a fim de praticá-las, visto a impossibilidade da intervenção indevida do Judiciário, e, ressalte-se, mesmo que traga a chancela do Ministério Público Federal.

Por outro lado, a judicialização que se procede se revela impertinente, sobretudo quando nela reúne, em nível de Administração Pública, a entidade maior da Federação, ou seja, a União, e duas autarquias federais, de sorte que a via apropriada é a administrativa, na reunião dos diretores centrais dos dois entes aludidos para, sob o bafejo dos Ministérios, aos quais estão vinculados, traçarem um projeto para a realização dos fins aqui boquejados se proceder em comunhão de trabalho e de esforços, dispensando a inapropriada intervenção do Judiciário.

Não se deve esquecer que o palmilhar da Administração só se faz com o tapete de numerários que, de antemão, devem estar incluídos no orçamento de cada Ministério, no que se repele qualquer atuação judicial na matéria.

Penso que já é chegada o momento do Judiciário colocar um freio nesse tipo de demanda. Divergindo do relator, extingue-se o feito sem resolução do mérito.

Nas razões do recurso especial (fls. 890-913), a parte recorrente sustenta, preliminarmente, a adequação da via judicial para a solução da controvérsia, argumentando que a mora administrativa de mais de 18 anos no processo de demarcação das terras quilombolas viola o art. 1º, incisos IV, VII e VIII, da Lei n. 7.347/1985, bem como o princípio da razoável duração do processo, previsto no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal. Alega que a inércia dos entes públicos compromete direitos fundamentais da Comunidade Quilombola Timbaúba, reconhecidos no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Defende que a cláusula da reserva do possível não pode ser utilizada para justificar a omissão estatal na implementação de direitos fundamentais. Ao final, requer o provimento do recurso para reformar o acórdão recorrido e determinar a conclusão do procedimento administrativo de demarcação das terras quilombolas, com a fixação de prazos para sua execução.

Nas contrarrazões apresentadas pela União (fls. 920-972), a recorrida sustenta que devem ser aplicadas as Súmulas n. 283/STF, 284/STF, 7/STJ, 126/STJ. Além disso, argumenta que não se pode apreciar matéria constitucional em sede de recurso especial, que não houve o necessário prequestionamento do art. 1º, incisos IV, VII e VIII, da Lei n. 7.347/85. Por fim, alega que a gestão de políticas públicas para demarcação de terras para comunidades quilombolas é um procedimento complexo que compete ao Executivo, não podendo haver a ingerência do Poder Judiciário.

Nas contrarrazões apresentadas pelo INCRA (fls. 975-1003), a recorrida sustenta que devem ser aplicadas as Súmulas n. 284/STF, 282/STF, 356/STF, 211/STJ e 7/STJ. Além disso, argumenta que inexistente omissão ou inércia do INCRA e que a fixação de prazo para a conclusão do procedimento representa ingerência indevida do Poder Judiciário em competência do Executivo.

O recurso especial foi admitido pelo Tribunal de origem (fl. 1016), que entendeu preenchidos os requisitos de admissibilidade, incluindo o prequestionamento da matéria.

O Ministério Público Federal manifestou-se nos autos (fls. 1034-1041), ocasião em que opinou pelo provimento do recurso especial (fl. 1041). Argumentou que a mora administrativa na demarcação das terras quilombolas compromete direitos fundamentais da comunidade e que a intervenção judicial é necessária para garantir a razoável duração do processo e a efetividade dos direitos constitucionais.

É o relatório.

VOTO

O recurso especial não ultrapassa o juízo de admissibilidade.

Inicialmente, reputo importante observar a *ratio decidendi* do acórdão recorrido (fl. 870):

Pelo que se colhe, o feito reúne quatro entes federais: a União, o Ministério Público Federal, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e, enfim, o Departamento Nacional de Obras contra as Secas, todos envolvidos na demarcação de terras ocupadas por remanescente de quilombo, que ainda não foi concretizada por alegada negligência do DNOCS.

Penso, com o mais acrisolado respeito, que a via judicial não é adequada para tanto, por não caber ao Judiciário se imiscuir no seio da Administração a fim de impor condutas a esse ou aquele ente federal, circunstância que, por outro lado, também cerceia o Ministério Público Federal de pegar a caneta para acionar entes federais a fim de praticá-las, visto a impossibilidade da intervenção indevida do Judiciário, e, ressalte-se, mesmo que traga a chancela do Ministério Público Federal.

Por outro lado, a judicialização que se procede se revela impertinente, sobretudo quando nela reúne, em nível de Administração Pública, a entidade maior da Federação, ou seja, a União, e duas autarquias federais, de sorte que a via apropriada é a administrativa, na reunião dos diretores centrais dos dois entes aludidos para, sob o bafejo dos Ministérios, aos quais estão vinculados, traçarem um projeto para a realização dos fins aqui boquejados se proceder em comunhão de trabalho e de esforços, dispensando a inapropriada intervenção do Judiciário.

Não se deve esquecer que o palmilhar da Administração só se faz com o tapete de numerários que, de antemão, devem estar incluídos no orçamento de cada Ministério, no que se repele qualquer atuação judicial na matéria.

Penso que já é chegada o momento do Judiciário colocar um freio nesse tipo de demanda.

Por este entender, divirjo do eminente relator, para extinguir o feito sem resolução do mérito.

A parte recorrente, nas razões do apelo nobre, alega que o acórdão recorrido negou vigência ao postulado da inafastabilidade da jurisdição, insculpido no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

No ponto, ressalto que a via do recurso especial, destinada a uniformizar a interpretação do direito federal infraconstitucional, não se presta à análise da alegação de ofensa a dispositivo da Constituição da República.

A propósito: AgInt no AREsp n. 2.298.562/PR, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 4/12/2023, DJe de 11/12/2023; AgInt no AREsp n. 2.085.690/PR, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 13/11/2023, DJe de 17/11/2023.

Quanto à tese recursal de que houve ofensa ao art. 1º, incisos IV, VII e VIII, da Lei n. 7.347/1985, verifico que **o Tribunal de origem não a apreciou sob o enfoque trazido no recurso especial, sem que a parte recorrente tenha oposto embargos de declaração**, motivo pelo qual está ausente o necessário prequestionamento, nos termos das Súmulas n. 282 do STF ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada") e 356 do STF ("O ponto

omisso da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento").

Com efeito, para que a matéria seja considerada prequestionada, ainda que não seja necessária a menção expressa e numérica aos dispositivos violados, **é indispensável que a controvérsia recursal tenha sido apreciada pela Corte de origem sob o prisma suscitado pela parte recorrente no apelo nobre.**

Nesse sentido:

[...]

5. Inviável o conhecimento do recurso especial quando a Corte *a quo* não examinou a controvérsia sob o enfoque do art. 386, tampouco foram opostos os competentes embargos de declaração a fim de suscitar omissão quanto a tal ponto. Aplicação do Enunciado Sumular 282/STF.

[...]

(AgInt no AREsp n. 2.344.867/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 9/10/2023, DJe de 16/10/2023.)

[...]

1. Nos termos da jurisprudência desta Corte, "para que se configure o prequestionamento, não basta que a parte recorrente devolva a questão controvertida para o Tribunal, em suas razões recursais. É necessário que a causa tenha sido decidida à luz da legislação federal indicada, bem como seja exercido juízo de valor sobre os dispositivos legais indicados e a tese recursal a eles vinculada, interpretando-se a sua aplicação ou não, ao caso concreto."

[...]

(AgInt no REsp n. 1.997.170/CE, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 26/6/2023, DJe de 30/6/2023.)

[...]

3. Em face da ausência de prequestionamento da matéria, incabível o exame da pretensão recursal por esta Corte, nos termos das Súmulas ns. 282 e 356 do STF.

[...]

(AgInt no AREsp n. 1.963.296/SP, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 15/4/2024, DJe de 23/4/2024.)

Na mesma linha de entendimento: AgInt no AREsp n. 2.109.595/MG, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 20/5/2024, DJe de 27/5/2024 ; AgInt no AREsp n. 2.312.869/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 25/9/2023, DJe de 27/9/2023.

Além disso, pela transcrição acima, nota-se que o acórdão recorrido fundamentou-se na aplicação do princípio da separação dos poderes, o qual está previsto no art. 2º da Constituição Federal. Tal fundamento é autônomo e suficiente, por si só, para dar suporte à conclusão do Tribunal de origem.

A parte recorrente, no entanto, deixou de interpor recurso extraordinário.

Nesse contexto, incide o comando da Súmula n. 126 do STJ ("É inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário").

A propósito: AgInt no REsp n. 2.155.541/AP, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 11/12/2024, DJEN de 16/12/2024; AgInt no AREsp n. 1.675.745/PR, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 4/9/2023, DJe de 8/9/2023; AgInt no AREsp n. 2.298.562/PR, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 4/12/2023, DJe de 11/12/2023.

Ante o exposto, NÃO CONHEÇO do recurso especial.

Sem honorários recursais, pois ausente condenação em verba de sucumbência, em favor do advogado da parte ora recorrida, nas instâncias ordinárias.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

**REsp 2.142.689 / CE
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2024/0162764-0

Número de Origem:
08003810220214058103 8003810220214058103

Sessão Virtual de 16/10/2025 a 22/10/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RECORRIDO : UNIÃO

RECORRIDO : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

RECORRIDO : DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE - DESAPROPRIAÇÃO

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 16/10/2025 a 22/10/2025, por unanimidade, decidiu não conhecer do recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 22 de outubro de 2025