

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.046.178 - GO (2008/0075182-1)

RELATOR : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA
PROCURADOR : VALDEZ ADRIANI FARIAS E OUTRO(S)
RECORRIDO : GRENNIA CRISTINY BARCELOS DE PAIVA E OUTROS
ADVOGADO : ALAN RIBEIRO SILVA E OUTRO(S)
RECORRIDO : DALMO DE PAIVA COELHO - ESPÓLIO
ADVOGADO : EDMAR TEIXEIRA DE PAULA JÚNIOR E OUTRO(S)

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ARTIGO 535, II, DO CPC. VIOLAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. ÁREA QUILOMBOLA. DESVIO DE FINALIDADE. NÃO VERIFICAÇÃO. LEGITIMIDADE DO INCRA.

1. Inicialmente, no tocante à alegada violação do disposto no artigo 535, II, do CPC, É de se destacar que os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, bastando que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Constituição da República vigente. Isto não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. Neste sentido, existem diversos precedentes desta Corte
2. As hipóteses previstas pelo art. 5º, do Dec-lei 3.365/41, para a desapropriação por utilidade pública, conforme a dicção da letra "q" ("*os demais casos previstos por leis especiais*"), são taxativas. Inexiste previsão de desapropriação por utilidade pública para a destinação de terras aos chamados Kalungas.
3. O imóvel não vai servir à Administração Pública e, sim, ao interesse da coletividade. Logo, a desapropriação em tela caracteriza-se como sendo de interesse social, cabível apenas a desapropriação prevista no art. 184 da CF/88.
4. Nos termos do artigo 13 do Decreto 4.887/03, compete ao INCRA a desapropriação de imóveis rurais que estejam dentro de áreas tituladas de domínio dos quilombolas e não tiveram os títulos invalidados por nulidades, prescrição ou comisso, como se mostra o caso em análise.
5. Recurso especial provido com a determinação de retorno dos autos à origem.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Castro Meira, Humberto Martins (Presidente) e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Superior Tribunal de Justiça

Brasília (DF), 16 de dezembro de 2010.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES , Relator



Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.046.178 - GO (2008/0075182-1)

RELATOR : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
RECORRENTE : **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA**
PROCURADOR : **VALDEZ ADRIANI FARIAS E OUTRO(S)**
RECORRIDO : **GRENNIA CRISTINY BARCELOS DE PAIVA E OUTROS**
ADVOGADO : **ALAN RIBEIRO SILVA E OUTRO(S)**
RECORRIDO : **DALMO DE PAIVA COELHO - ESPÓLIO**
ADVOGADO : **EDMAR TEIXEIRA DE PAULA JÚNIOR E OUTRO(S)**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Trata-se de recurso especial interposto pelo INCRA, com fundamento na alínea 'a' do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região que, à unanimidade, negou provimento ao apelo e à remessa oficial, em acórdão nesses termos ementado (fls. 1418/1421):

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. IMÓVEL LOCALIZADO EM ÁREA DE QUILOMBO. PROPRIEDADE RECONHECIDA E PROTEGIDA PELA CONSTITUIÇÃO. ART. 68 DO ADCT. FUNÇÃO SOCIAL. IMPOSSIBILIDADE DE REFORMA AGRÁRIA. AUSÊNCIA DE CONDIÇÕES DA AÇÃO. CORRETA EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO.

1. A Constituição protege as terras ocupadas por comunidade quilombolas da mesma forma que o fez com as terras indígenas. A função social dessas é cumprida com a preservação histórica das comunidades, e não com a produção. Impossível a realização de reforma agrária nas terras incluídas na área de reserva Kalunga.
2. Agiu acertadamente o juiz ao extinguir o processo sem julgamento do mérito.
3. Incabível, ademais, a discussão, nos autos, acerca da devolução dos valores levantados.
4. Apelo e remessa improvidos.

Opostos embargos de declaração, foram eles rejeitados (fls. 1371/1374).

Em suas razões recursais, sustenta contrariedade ao disposto nos artigos 3º e 13, § 2º, do Decreto 4.887/03, artigos 20 do Decreto-Lei 3.365/41 e 269, II e 515, § 3º, do CPC.

Contrarrazões nos autos (fls. 1398/1402).

Superior Tribunal de Justiça

O recurso especial foi admitido na origem (fls. 1411/1412).

O Ministério Público Federal opina pelo não provimento do recurso especial (fls. 1418/1421).

É o relatório.



RECURSO ESPECIAL Nº 1.046.178 - GO (2008/0075182-1)

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ARTIGO 535, II, DO CPC. VIOLAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. ÁREA QUILOMBOLA. DESVIO DE FINALIDADE. NÃO VERIFICAÇÃO. LEGITIMIDADE DO INCRA.

1. Inicialmente, no tocante à alegada violação do disposto no artigo 535, II, do CPC, É de se destacar que os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, bastando que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Constituição da República vigente. Isto não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. Neste sentido, existem diversos precedentes desta Corte

2. As hipóteses previstas pelo art. 5º, do Dec-lei 3.365/41, para a desapropriação por utilidade pública, conforme a dicção da letra "q" ("*os demais casos previstos por leis especiais*"), são taxativas. Inexiste previsão de desapropriação por utilidade pública para a destinação de terras aos chamados Kalungas.

3. O imóvel não vai servir à Administração Pública e, sim, ao interesse da coletividade. Logo, a desapropriação em tela caracteriza-se como sendo de interesse social, cabível apenas a desapropriação prevista no art. 184 da CF/88.

4. Nos termos do artigo 13 do Decreto 4.887/03, compete ao INCRA a desapropriação de imóveis rurais que estejam dentro de áreas tituladas de domínio dos quilombolas e não tiveram os títulos invalidados por nulidades, prescrição ou comisso, como se mostra o caso em análise.

5. Recurso especial provido com a determinação de retorno dos autos à origem.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Trata-se de recurso especial interposto pelo INCRA, com fundamento na alínea 'a' do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Inicialmente, no tocante à alegada violação do disposto no artigo 535, II, do CPC, É de se destacar que os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, bastando que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Constituição da República vigente. Isto não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. Neste sentido, existem diversos precedentes desta Corte. Vejam-se exemplos:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO

Superior Tribunal de Justiça

AGRAVO DE INSTRUMENTO. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 535, II, DO CPC, NÃO CONFIGURADA. [...]

1. Não há violação do art. 535, II, do CPC, uma vez que os acórdãos recorridos estão devidamente fundamentados. A jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que o julgador não está adstrito a responder a todos os argumentos das partes, desde que fundamente sua decisão.

[...]

7. Agravo regimental não provido. (AgRg no Ag 1.261.841/PE, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 13.9.2010)

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C, DO CPC. ADMINISTRATIVO. [...] VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA.

[...]

43. A decisão que pronuncia-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos não enseja recurso especial pela violação do art. 535, I e II, do CPC.

[...]

46. Recurso Especial interposto pela empresa BRASIL TELECOM S/A parcialmente conhecido, pela alínea "a", e, nesta parte, provido.

47. Recurso Especial interposto por CLÁUDIO PETRINI BELMONTE desprovido. (REsp 976.836/RS, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Seção, DJe 5.10.2010)

PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO OCORRENTE. [...]

1. Inexistem quaisquer resquícios de negativa de prestação jurisdicional cometida pelo acórdão recorrido que examinou de modo sólido e integral a controvérsia.

[...]

4. Recursos especiais não providos. (REsp 1.181.300/PA, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJe 24.9.2010)

Quanto ao mérito, entendo que não assiste razão ao recorrente.

No caso em exame, verifica-se que o imóvel rural denominado Fazenda Diadema encontra-se encravado em área de terras definida como sítio de valor histórico e patrimônio cultural do povo denominado Kalunga.

O magistrado singular, considerando tais fatos, entendeu pela caracterização de desvio de finalidade a desapropriação para fins de reforma agrária já que tal procedimento é voltado para promover a expropriação de terras para o assentamento de trabalhadores e não para "agrariar comunidades quilombolas ou proteger o patrimônio cultural". Por tal razão, entendeu que não estariam preenchidas as condições da ação e extinguiu o processo com fundamento no artigo 267, inciso VI, do CPC.

A Corte Regional manteve o entendimento do magistrado de piso, sob os mesmos

fundamentos.

Daí a interposição do recurso especial, em que a autarquia sustenta, em síntese, que mesmo tendo a Constituição Federal garantido proteção às minorias étnicas e culturais, especificamente quanto às terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas, possui o INCRA legitimidade ativa para realizar a desapropriação de imóvel rural situado em áreas remanescentes de comunidades quilombolas.

Segundo interpretação literal do Decreto-Lei 4.887/2003, cuida-se de procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias reconhece a imprescindibilidade da proteção das comunidades quilombolas, nesses termos:

Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

A desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária, modalidade extrema de intervenção do Estado na propriedade privada, constitui mecanismo de implementação de justiça social no campo, por intermédio da justa distribuição da propriedade rural e da renda fundiária. Assim, não compete ao Poder Público a desapropriação de imóveis sem lhes destinar qualquer finalidade pública ou interesse social.

Por outro lado, o instituto da desapropriação, por se tratar de exceção ao direito de propriedade, deve ser entendido de forma restritiva. Não cabe ao intérprete da norma autorizadora da desapropriação estender as hipóteses taxativamente previstas em Lei, sob pena de se desestabilizarem as relações dominiais, também protegidas pela Constituição Federal (art. 5º, inc. XXII).

Verifica-se, pela leitura dos autos, que a inicial da presente ação apresenta como fundamento para a desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária a implementação de projetos de assentamentos, conforme o determinado pela LC 76/93.

O Decreto-Lei 3.365/41, por sua vez, prevê as hipóteses de desapropriação por

utilidade pública:

Art. 1º **A desapropriação por utilidade pública regular-se-á por esta lei,**
em todo o território nacional.

(omissis)

Art. 5º - **Consideram-se casos de utilidade pública:**

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração e a conservação dos serviços públicos;
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; (NR)
- j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- l) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;
- m) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens móveis de valor histórico ou artístico;
- n) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
- o) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
- p) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científico, artística ou literária;
- q) **os demais casos previstos por leis especiais.** (grifei)

O art. 5º do Dec-lei nº 3.365/41 não prevê, como hipótese autorizadora da desapropriação por utilidade pública, a desapropriação para a regularização de terras para comunidades quilombolas que não ocupavam a área desapropriada. Observe-se, aliás, que nem mesmo o objetivo do Estado está bem explicitado no Decreto expropriador, vez que o que se deseja, na verdade, é promover um verdadeiro assentamento. E como de assentamento se trata, cabível, na espécie, a desapropriação por interesse social.

Se o imóvel desapropriado não vai servir à Administração Pública, e sim ao interesse da comunidade, está-se diante de interesse social e não de utilidade pública, vez que o escopo

Superior Tribunal de Justiça

da desapropriação é, na espécie, a preservação do patrimônio cultural do povo Kalunga.

Por oportuno, valho-me dos apontamentos de Hely Lopes Meirelles sobre o tema:

A finalidade pública ou o interesse social é, pois, exigência constitucional para legitimar a desapropriação. Não se pode haver expropriação por interesse privado de pessoa física ou organização particular. O interesse há de ser do Poder Público ou da coletividade: quando o interesse for do Poder Público, o fundamento da desapropriação será necessidade ou utilidade pública; quando for da coletividade, será interesse social. Daí resulta que os bens expropriados por utilidade ou necessidade pública são destinados à Administração expropriante ou a seus delegados, ao passo que os desapropriados por interesse social normalmente se destinam a particulares que irão explorá-los segundo as exigências da coletividade, embora em atividade da iniciativa privada, ou usá-los na solução de problemas sociais de habitação, trabalho e outros mais. (in Direito Administrativo Brasileiro, 27ª ed., Malheiros, Págs. 576/577) - (grifei)

Casos de desapropriação - Os casos ensejadores de desapropriação acham-se taxativamente relacionados, por lei, em dois grupos: o primeiro com fundamento em necessidade ou utilidade pública; o segundo, em interesse social. Todos, porém, definidos pelas leis federais que os enumeram e sem possibilidade de ampliação por norma estadual ou municipal. Inicialmente, o Código Civil relacionou os casos de necessidade pública (art. 590, § 1º) e os de utilidade pública (art. 590, § 2º), mas essa relação foi absorvida pelo elenco mais completo do art. 5º do Dec-lei 3.365/41, sob a denominação única e genérica de utilidade pública, e leis especiais posteriores aditaram outras hipóteses específicas, que podem ser assim relacionadas: casos de utilidade pública - art. 5º do Dec-lei 3.365/41 (com as alterações da Leis 6.602/78 e 9.785/99); casos de interesse social - art. 2º da Lei 4.132/62 (com as alterações da Lei 6.513/77), Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra) e art. 8º da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). A desapropriação nos casos de reforma agrária só se aplica a imóveis rurais, nos termos e para os fins do art. 184 da CF, seguindo os trâmites das LCs 76/93 e 88/96 e da Lei 8.629/93 (com as modificações da MP 2.183/56, de 24.8.2001), sendo que o ato expropriatório deve ser expedido pelo Presidente da República ou por autoridade a quem forem delegados poderes especiais para praticá-lo. (Op. Cit., Pág. 579) - (grifei)

Ademais, nos termos do artigo 13 do Decreto 4.887/03, compete ao INCRA a desapropriação de imóveis rurais que estejam dentro de áreas tituladas de domínio dos quilombolas e não tiveram os títulos invalidados por nulidades, prescrição ou comisso, como se mostra o caso em análise.

Por todo o exposto, DOU PROVIMENTO ao recurso especial interposto pelo INCRA, com a determinação de retorno dos autos à origem para que seja retomado o trâmite da ação de desapropriação.

É como voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2008/0075182-1

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.046.178 / GO

Números Origem: 200635010003248 200635010003265 7002155 9500039508 9600073767

PAUTA: 14/12/2010

JULGADO: 16/12/2010

Relator

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **ELIZETA MARIA DE PAIVA RAMOS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

PROCURADOR : VALDEZ ADRIANI FARIAS E OUTRO(S)

RECORRIDO : GRENNIA CRISTINY BARCELOS DE PAIVA E OUTROS

ADVOGADO : ALAN RIBEIRO SILVA E OUTRO(S)

RECORRIDO : DALMO DE PAIVA COELHO - ESPÓLIO

ADVOGADO : EDMAR TEIXEIRA DE PAULA JÚNIOR E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Intervenção do Estado na Propriedade - Desapropriação por Interesse Social para Reforma Agrária

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). **ELTHON NUNES**, pela parte RECORRENTE: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

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(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Castro Meira, Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Superior Tribunal de Justiça

Brasília, 16 de dezembro de 2010

VALÉRIA ALVIM DUSI
Secretária

