AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.374.144 - SP (2018/0256005-0)

AGRAVANTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
AGRAVADO : JORGE LUIS MONTEIRO DA SILVA
ADVOGADO : CLÁUDIO LUIZ NARCISO LOURENÇO - SP265630

DECISÃO

Jorge Luis Monteiro da Silva ajuizou ação contra o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, com o objetivo de obter o título definitivo de propriedade, e entrega de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR.

O pedido foi julgado improcedente (fls. 460-474), decisão reformada parcialmente pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, nos termos da seguinte ementa (fl. 513):

> DIREITO CIVIL. LOTE DE ASSENTAMENTO DE REFORMA AGRÁRIA. AQUISIÇÃO DO DOMÍNIO.
>
> I - O assentamento por mais de vinte anos de lote de imóvel destinado à reforma agrária, sem qualquer objeção de ordem administrativa quanto à observação de requisitos relacionados à execução da atividade rural, constitui direito subjetivo à aquisição do domínio mediante o ressarcimento pelo valor da terra, o qual deverá ser calculado segundo os parâmetros que norteiam o Programa de Reforma Agrária.
>
> II - Agravo retido provido. Manutenção na posse do bem.
>
> III - Apelação parcialmente provida.

Opostos embargos declaratórios, foram eles rejeitados (fls. 529-537).

O INCRA interpôs recurso especial, com fundamento no artigo 105, inciso III, alínea *a*, da Constituição Federal, apontando ofensa, pelo acórdão recorrido, aos arts. 18, § 3º, da Lei n. 8.269/1993, aos arts. 25 e 66 da Lei n. 4.504/1964, ao art. 71 do Decreto n. 59.428/1966, porquanto, em apertada síntese, é da competência da Autarquia ambiental estipular a forma e o regime de exploração de imóvel rural objeto de assentamento decorrente da política de reforma agrária, bem como estabelecer prazo mínimo de duração do contrato de concessão de uso, cláusulas resolutórias, critérios de valoração do imóvel rural para fins de alienação, prazo para pagamento do imóvel, forma de amortização da dívida decorrente da concessão de créditos, o cadastro de áreas e dos beneficiários, dentre outras.

Aduziu, ainda, que a aquisição do domínio do imóvel, pelo recorrido, implica, necessariamente, na quitação de todas as prestações relativas à propriedade, pelo valor de mercado, a fim de possibilitar que o Estado crie mais

assentamentos, gerando benefícios à sociedade e aos novos assentados.

Não foram ofertadas contrarrazões e o recurso especial teve o seguimento negado pelo Tribunal *a quo* (fls. 556-562), tendo sido interposto o presente agravo.

Instado a se manifestar, opinou o Ministério Público Federal pelo desprovimento do recurso especial (fls. 581-587).

É o relatório. Decido.

Considerando que o agravante impugnou a fundamentação apresentada na decisão agravada, e atendidos os demais pressupostos de admissibilidade do agravo, passo ao exame do recurso especial.

Em relação à alegação de ofensa aos arts. 18, § 3º, da Lei n. 8.269/93, aos arts. 25 e 66 da Lei n. 4.504/64, ao art. 71 do Decreto n. 59.428/66, o Tribunal *a quo*, na fundamentação do *decisum*, assim firmou entendimento (fls.507-512):

> [...]
>
> É possível deduzir que ao longo desses anos - o Apelante foi assentado no seu lote em 1991 - toda esta infraestrutura tenha sido sedimentada no mencionado Assentamento. Ainda que não tenha sido levada a cabo integralmente, a responsabilidade é da Autarquia responsável pelo assentamento.
>
> Menciona o INCRA que em fevereiro de 2008 ainda estava sendo implantado sistema de abastecimento e distribuição de água no assentamento, além de projetos de geração de renda, como agroindústrias e melhorias da água para irrigação (fls. 286).
>
> Ora, basicamente 10 anos após tais informações, é de se supor que as condições basilares para a consolidação do referido Projeto de Assentamento já existam, senão plenamente, mas quase totalmente.
>
> De qualquer maneira, se tais requisitos legais deixaram de existir, é por força de omissão/desídia da Autarquia, e não do Apelante.
>
> De fato, não se poderá responsabilizar o assentado pela não realização das obras necessárias à Consolidação do Projeto, pois que não se trata de ato obrigacional de sua parte.
>
> Com razão, o parágrafo 8°, do art. 18, da Lei 8.629/93 estabelece que a obrigação para realização dos serviços de infraestrutura nos Assentamentos é do INCRA, e tais despesas efetivadas não serão repassadas aos beneficiários, verbis:
>
> > § 8o São considerados não reembolsáveis:
> >
> > I- os valores relativos às obras de infraestrutura de interesse coletivo;
> >
> > II - aos custos despendidos com o plano de desenvolvimento do assentamento;
> >
> > III- aos serviços de medição e demarcação topográficos.
>
> Tenho, assim, que já se encontram presentes as condições legais para se reconhecer como consolidado o projeto de assentamento supra, pois que não se poderá argumentar que este se encontra em fase de consolidação e

emancipação permanente e contínua.

(…) Ora, os requisitos legais prescritos na norma mencionada para a concessão dos títulos de domínio respectivos são aqueles concernentes aos serviços de mediação e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado, serviços estes cujas despesas não serão repassadas aos beneficiários (§ 8°).

Assim, é de se concluir que os termos dos Atos Administrativos internos dos INCRA - Instruções Normativas de n° 41/2007 e de n. 30/2006, com seus muitos artigos e parágrafos, citados às fls. 419/423 dos autos - não possuem força jurídica para alterar, contrariar ou criar requisitos além dos que aqueles que foram inseridos em legislação ordinária federal para a concessão de títulos de domínio de beneficiários do programa de reforma agrária.

Também não poderá o INCRA, com o fundamento em suas normas internas, criar embaraços indefinidos ao longo do tempo para procrastinar o direito dos beneficiários à obtenção do título de domínio, sob pena de abuso de direito.

Este direito, insista-se, é assegurado por força do texto constitucional, sob o manto da imperatividade e não da pura discricionariedade do concedente, até porque a atividade - fim do INCRA não é de índole comercial ou mercantil em relação aos assentados, mas sim tipicamente social, visando assegurar a paz no meio rural.

Sob este ângulo da função social da posse/propriedade é que deve ser balizado o valor para alienação do bem aos assentados em programas de reforma agrária, visando a obtenção de títulos de domínio, destacando a legislação em comento que:

§ 6o As condições de pagamento, carência e encargos financeiros serão definidas em regulamento, não podendo ser superiores às condições estabelecidas para os financiamentos concedidos ao amparo da Lei Complementar n° 93, de 4 de fevereiro de 1998, e alcançarão os títulos de domínio cujos prazos de carência ainda não expiraram.

Os cálculos e índices aplicáveis aos financiamentos pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra - com a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural é que deverão servir de parâmetros, no máximo, para o pagamento do referido lote ao INCRA, a fim de que o beneficiário possa obter o título de domínio (Lei Complementar 93/1998).

O valor a ser pago, nas condições acima, refere-se ao ressarcimento pelo valor da terra, o qual deverá ser calculado segundo os parâmetros que norteiam o Programa de Reforma Agrária, e não o valor comercial de mercado imobiliário, uma vez que não de trata de transação mercantil.

Para tanto, tal pagamento poderá ser efetuado à vista ou em até 20 anos, nos termos da IN n° 30/2006 do INCRA, a qual admite sua amortização neste prazo vintenário, conforme expressamente previsto seu § 4°, do art. 18.

Desta maneira, ainda que não tenha sido oportunizada ao Apelante - desde a data de seu assentamento (1991) - a fração de pagamento destinada à opção pela aquisição do bem, o fato é que já transcorreram mais de 20 anos desde aquela data, emergindo, consequentemente, o direito aquisitivo à referida titularidade.

Em sendo assim, não há tão somente expectativa de direito em favor do Apelante - até porque se depender exclusivamente da aplicação das normas administrativas internas da Autarquia esta expectativa de direito se

> transformará numa expectativa de enterro.
>
> Há, de fato, um direito aquisitivo objetivo em seu favor, como acima demonstrado, por ter trabalhado no lote de assentamento especificado por mais de vinte anos contínuos, com sua família, direito este que se concretizará pelo pagamento do valor da terra ao INCRA, segundo os princípios norteadores da Reforma Agrária e os parâmetros que regem a função social de tal atividade.
>
> [...]

Consoante se verifica dos excertos colacionados, o Tribunal *a quo*, com base nos elementos fáticos carreados aos autos, concluiu que se encontram presentes as condições legais para se reconhecer como consolidado o projeto de assentamento do imóvel objeto dos autos, bem assim que os termos dos Atos Administrativos internos do INCRA (IN 41/2007 e 30/2006) não possuem força jurídica para alterar, contrariar ou criar requisitos além daqueles inseridos na legislação federal para a concessão de títulos de domínio, pelo que, para se deduzir de modo diverso, na forma pretendida no apelo nobre, demandaria revolver o mesmo acervo fático/probatório já analisado, procedimento impossível por via de recurso especial, ante a incidência do óbice da Súmula n. 7/STJ.

Cabe destacar, ainda, que mesmo que superada a incidência sumular n. 7/STJ, a verificação da insurgência da Autarquia ambiental/recorrente implicaria na reapreciação e interpretação das Instruções Normativas n. 41/2007 e 30/2006, o que é impossível pela via de recurso especial, pois assim como portarias, convênios, regimentos internos, regulamentos e resoluções, instrução normativa também não se enquadra no conceito de lei federal ou tratado.

A esse respeito, os seguintes julgados:

> CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. TRANSFERÊNCIA AO MUNICÍPIO DO ATIVO IMOBILIZADO EM SERVIÇO. RESOLUÇÕES NORMATIVAS Nº 414/2010 E 479/2012, AMBAS DA ANEEL. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE ECONÔMICA. VIOLAÇÃO. PRAZO. INSTITUIÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PELO MUNICÍPIO. NÃO COMPROVAÇÃO.
>
> [...]
>
> No que diz respeito aos artigos tidos por violados, e consequentemente a análise da questão relativa à transferência dos ativos imobilizados em serviço ao município, verifica-se que o Tribunal de origem resolveu a lide com base na interpretação das Resoluções ANEEL 414/2010 e 479/2012, sendo que o referido ato normativo não se enquadra no conceito de "tratado ou lei federal" de que cuida o art. 105, III, a, da CF. Sendo, portanto, meramente reflexa a vulneração aos dispositivos legais indicados pela agravante.
>
> Ante o exposto, não conheço do recurso especial (REsp 1.618.889/CE, Relator Ministro BENEDITO GONÇALVES, Julgamento em 15/05/2018, Dje. 17/05/2018).

> PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC/1973. INEXISTÊNCIA. ILUMINAÇÃO PÚBLICA. TRANSFERÊNCIA DE ATIVOS DAS CONCESSIONÁRIAS PARA OS MUNICÍPIOS (ATIVO

IMOBILIZADO EM SERVIÇO - AIS). RESOLUÇÃO DA ANEEL. EXAME NO ESPECIAL. INVIABILIDADE.

1. O Plenário do STJ decidiu que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2).

2. Inexiste violação ao art. 535, II, do CPC/1973, muito menos negativa de prestação jurisdicional, quando o acórdão "adota, para a resolução da causa, fundamentação suficiente, porém diversa da pretendida pela parte recorrente, para decidir de modo integral a controvérsia posta" (AgRg no REsp 1340652/SC, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 10/11/2015, DJe 13/11/2015), pois o magistrado não está obrigado a responder a todas as alegações das partes nem tampouco a rebater um a um todos seus argumentos, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão, como ocorre na espécie (AgRg no AREsp 163417/AL, Relator Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, DJe 29/09/2014).

3. A via excepcional não se presta para análise de ofensa a resolução, portaria, regimento interno ou instrução normativa, atos administrativos que não se enquadram no conceito de lei federal. Precedentes.

4. Caso em que o exame da legalidade da transferência dos ativos de iluminação pública das concessionárias de energia elétrica para os Municípios perpassa, necessariamente, pela interpretação das Resoluções n. 414/2010 e 479/2012 da ANEEL, sendo meramente reflexa a vulneração aos dispositivos legais indicados pelas agravantes.

5. Agravo interno desprovido (AgInt no REsp 1584984/PE, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/12/2016, DJe 10/02/2017).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DECLARAÇÃO DE NULIDADE DE TÍTULO DE DOMÍNIO. IMÓVEL LOCALIZADO EM FAIXA DE FRONTEIRA. ÔNUS DE SUCUMBÊNCIA. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. PRINCÍPIO DA CAUSALIDADE. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7 DO STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão monocrática publicada em 09/11/2016, que, por sua vez, julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/73.

II. No acórdão objeto do Recurso Especial, o Tribunal de origem manteve sentença que, condenando apenas o Estado do Paraná nos ônus de sucumbência, julgara procedente o pedido, em ação na qual a agravante e o INCRA postulam a declaração de nulidade do título de domínio de imóvel então ocupado pelos ora agravados.

III. Não tendo o acórdão hostilizado expendido qualquer juízo de valor sobre os arts. 92 do Código Civil e 20 do CPC/73, a pretensão recursal esbarra em vício formal intransponível, qual seja, o da ausência de prequestionamento requisito viabilizador da abertura desta instância especial, atraindo o óbice das Súmulas 211/STJ e 282/STF, na espécie.

> IV. Ainda que fosse possível superar tal óbice, infirmar os fundamentos do acórdão recorrido - no sentido de que, à luz do princípio da causalidade, seria inviável a condenação dos agravados nos ônus de sucumbência - demandaria o reexame de matéria fática, o que é vedado, em Recurso Especial, nos termos da Súmula 7/STJ.
>
> V. Agravo interno improvido (AgInt no AREsp. 693.706/PR, Rel. Min. ASSUSETE MAGALHÃES, DJe 23.5.2017).

Ante o exposto, com fundamento no art. 255, § 4º, I, do RI/STJ, não conheço do recurso especial.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 05 de junho de 2019.

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
Relator