

**ADMINISTRATIVO - INDENIZAÇÃO - RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO -  
ALIENAÇÃO A *NON DOMINO* - LEGITIMIDADE PASSIVA**

- 1. Na hipótese em que o Estado efetua venda a *non domino*, tem ele, em face de sua responsabilidade objetiva, legitimidade para figurar no pólo passivo da ação que objetiva indenização decorrente de prejuízo sofrido pelo particular adquirente, ainda que este figure na última posição da cadeia dominial.

- 2. Recurso especial provido.

RECURSO ESPECIAL Nº 456.455-PR - Relator: Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA

Recorrente: Pedro Ernesto Gonçalves Pereira. Advogados: Mauri José Roika e outros. Recorrido: Estado do Paraná. Procuradores: Márcia Dieguez Leuzinger e outro. Interessados: Izaltino Malta e outros. Advogado: Nerei Alberto Bernardi - Curador.

de Justiça do Estado do Paraná e cuja ementa tem o seguinte teor:

**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. Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.

Indenização. Responsabilidade civil do Estado. Perdas e danos. Título de domínio. Imóvel. Alienação a *non domino*. Venda sucessiva. Cancelamento da transcrição primitiva e registro subsequente por decisão do STF. Ação ajuizada pelo último adquirente contra o Estado. Carência da ação. Ilegitimidade passiva deste nesta demanda. Ausência de ilícito absoluto. Caso de evicção. Nova orientação do STF sobre o assunto.

- I - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evoluiu para direcionar-se no sentido de que em caso de expedição, pelo Estado, de título dominial de imóvel que não lhe pertence (venda a *non domino*), a situação configura responsabilidade contratual, não se cuidando de ilícito absoluto.

- II - Com isso, havendo sucessivas vendas, o último adquirente não tem ação contra o Estado (primitivo transmitente), devendo, por força da evicção, voltar-se contra aquele de quem adquiriu a coisa (f. 1.003).

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro João Otávio de Noronha.

Opostos subseqüentes embargos de declaração, foram eles assim rejeitados:

Brasília, 3 de agosto de 2006 (data do julgamento). - *Ministro João Otávio de Noronha* - Relator.

**Relatório**

O *Exmo. Sr. Ministro João Otávio de Noronha* - Interpõe Pedro Ernesto Gonçalves Pereira recurso especial fundado nas alíneas a e c da norma autorizadora, contra acórdão proferido pela Primeira Câmara Cível do Tribunal

Embargos de declaração. Contradição, omissão e obscuridade. Ausência. CPC, art. 535.

- I - Ausente qualquer contradição, omissão ou obscuridade nos aclaratórios, sua rejeição é imperativa.

Embargos de declaração para fim de prequestionamento. Acórdão, no entanto, que nos pontos

atacados não contém nenhum dos defeitos previstos no art. 535 do CPC.

- II - Conquanto seja admissível o manejo de embargos declaratórios para fim de prequestionamento, para seu acolhimento é preciso que o acórdão embargado contenha, nos pontos explorados com essa finalidade, algum dos defeitos referidos no art. 535 do CPC (f. 1.036).

Nas razões recursais, desenvolve o recorrente as seguintes teses:

a) o acórdão recorrido, ao acolher a preliminar referente à ilegitimidade de parte, contrariou o preceito do respeito à coisa julgada inscrito no art. 471 do CPC, visto que essa matéria já houvera sido objeto de decisão anterior proferida nos próprios autos em sede de despacho saneador (f. 171/172) e confirmada pela Corte *a quo* em posterior julgamento de recurso de apelação (f. 360/368);

b) o art. 113, § 2º, do CPC foi violado, porquanto o feito, a teor do despacho saneador de f. 171/172, foi julgado em foro de incompetência absoluta;

c) o art. 15 do Código Civil foi vulnerado, pois, havendo ato ilícito praticado pelo Estado do Paraná - consistente na emissão de títulos de propriedade de terceiros para caracterizar venda de terras que não lhe pertenciam -, deve ele responder pela indenização correspondente ao prejuízo causado, tendo, por isso, legitimidade para figurar no pólo passivo da presente relação processual;

d) a possibilidade de o recorrente, com base no art. 1.107 do Código Civil, interpor, contra o Estado do Paraná, ação indenizatória que decorreu da prática, por parte deste, de ilícito originário;

e) a ocorrência de divergência entre o acórdão recorrido e o julgado prolatado por esta Corte (REsp 49.346, Relator Ministro Adhemar Maciel, DJ de 28.09.1998), que preleciona que a responsabilidade civil do Estado do Paraná pela ilícita expedição de títulos do domínio sobre coisa alheia o obriga à reparação de danos, que não fica restrita à hipótese de evicção, visto que equivale o ato praticado a verdadeiro ilícito.

Diante dessa argumentação, requer:

... primeiro, a contrariedade a texto de lei federal, como declinado, e, segundo, a total divergência de interpretação praticada pelo julgado impugnado, condições que autorizam o acolhimento das argumentações aqui expostas, para o efeito de admitir o recurso especial interposto e, uma vez remetido àquela Superior Instância, espera-se seja julgado procedente, buscando restabelecer a sentença monocrática, ou, quando não seja este o elevado entendimento para considerar que ficaria afastada, tão-somente, a preliminar de ilegitimidade passiva, que determine a baixa dos autos para o prosseguimento do julgamento do feito quanto ao mérito (f. 1.062).

Não foram apresentadas contra-razões (f. 1.127).

O apelo foi admitido às f. 1.131/1.135.

É o relatório.

#### Voto

O Exmo. Sr. Ministro João Otávio de Noronha - Na espécie, Pedro Ernesto Gonçalves Pereira, ora recorrente, ajuizou ação ordinária desconstitutiva de ato jurídico cumulada com indenizatória e perdas e danos contra o Estado do Paraná, ora recorrido, e outros, expondo, em resumo, que o Estado do Paraná expediu em favor dos demais réus títulos de domínio de terras. Entretanto, por força de carta de ordem expedida pelo Supremo Tribunal Federal, as transcrições relativas a esses bens imóveis foram canceladas, visto que pertenciam à União, tendo o Estado do Paraná as titulado indevida e ilegalmente. Com isso, ficando sem nenhuma valia os títulos de domínio pleno e as alienações posteriores, buscase, com a presente ação, a desconstituição judicial das respectivas escrituras de compra e venda, bem como a indenização de responsabilidade do Estado do Paraná, como causador da evicção, a dispensar manejo de ação direta contra o outorgante do documento de transcrição.

Apreciado em primeira instância (f. 840/851), o feito foi julgado parcialmente procedente para o fim de declarar "a desconstituição e de nenhum efeito a escritura de compra e

venda". Em seguida, o Estado do Paraná foi condenado a pagar indenização fixada no valor de R\$ 25.066.100,00 (vinte e cinco milhões, sessenta e seis mil e cem reais), acrescido de juros de mora de 6% (seis por cento) ao ano, bem como ao pagamento de custas processuais e honorários periciais e advocatícios.

Interposto subsequente recurso de apelação pelo referido Estado, foi-lhe conferido provimento para reconhecer-se a ocorrência de carência da ação, por ilegitimidade passiva para a causa e extinguir-se o processo sem julgamento de mérito. Entendeu-se que o autor não adquiriu o imóvel objeto do feito diretamente do Estado do Paraná, e sim de terceiros, sendo para estes que o autor deve voltar o foco de sua pretensão, não para o originário transmitente.

Daí, adveio o presente recurso especial.

Nesse panorama, não verifico a alegada ofensa ao art. 471 do CPC. Com efeito, o reexame, no acórdão recorrido, da condição da ação pertinente à legitimidade de parte em sede de apelação - ainda que a esse respeito tenha se pronunciado o juiz de primeiro grau em sede de despacho saneador - não implica ofensa ao postulado do respeito à coisa julgada. Cuidando-se de condição da ação, não há por que falar em preclusão para o órgão julgador, podendo este reapreciá-la a qualquer tempo no grau de jurisdição ordinária (nesse sentido, confirmam-se estes precedentes: REsp 399.222, Rel. Min. Jorge Scartezzini, *DJ* de 03.04.2006; AgRg no Ag nº 332.188, Rel.<sup>a</sup> Ministra Nancy Andrighi, *DJ* de 25.6.2001; REsp nº 47.341, Rel. Min. Barros Monteiro, *DJ* de 24.06.1996).

A questão infraconstitucional relativa à violação do art. 113, § 2º, do CPC não foi objeto de enfoque no acórdão recorrido. Caso, pois, de aplicação das Súmulas nº 211/STJ e nº 282/STF.

Quanto à pretensão do recorrente de ver reconhecida a legitimidade do Estado do Paraná para integrar o pólo passivo da presente relação processual - tanto por meio do dissídio jurisprudencial, quanto da alegação de ofensa ao art. 1.107 do Código Civil -, assiste-lhe razão.

De fato, esta Corte, apreciando controvérsias semelhantes em diversas oportunidades, tem entendido que se cuida, no caso em apreço, de venda *a non domino* efetuada pelo Estado do Paraná, já que evidenciado nos autos - especificamente na sentença proferida em primeira instância (f. 847) - que aquele, atuando na qualidade de ente público e contra-riamente ao direito, titulou coisa alheia como própria. Transcrevo, por oportuno, o trecho do decisório que cuidou da matéria:

(...) Não há prova de que pudesse retirar a responsabilidade do Estado do Paraná pelo ato que resultou nas transferências irregulares, nem mesmo a hipótese, articulada pela defesa, de que os posseiros que ali permaneceram e tiveram as ocupações regularizadas pelo Incra, poderia afastar a sua obrigatoriedade de reparar o dano a que deu causa, mesmo porque essa situação não tem liame com a pretensão do autor, depois porque os documentos trazidos aos autos quando já encerrara a instrução não são capazes de comprovar a condição da época (agosto 62), o que não pode gerar a presunção de que o autor não esteve ou não estaria na posse das áreas adquiridas - o que foi confirmado pela perícia -, além do que tais documentos se referem a levantamento efetuado pela autarquia federal em data posterior ao cumprimento da carta de ordem, pois, conforme o ofício (f. 422/520), o levantamento cadastral feito no meio rural por aquele órgão foi posterior ao cumprimento de ordem judicial, e, assim, os assentamentos constam somente do ano de 1966 em diante. E, ainda, a relação nominal dos ocupantes de terras na região, indicando a área ocupada, trazem números dos processos com indicativo de ano sempre posterior a 1965, quando a propriedade adquirida pelo autor já estava comprometida por decisão judicial, com a obrigação de desocupá-la. Ademais, a ação aqui discutida objetiva a desconstituição de títulos de aquisição da propriedade e a consequente indenização daí decorrente, em face da titularidade de área *a non domini* patrocinada pelo Estado do Paraná, o que o torna responsável pela ilicitude apurada, de modo que a posse e a eventual regularização posterior (em função da ocupação das áreas) não teriam o condão de mitigar a participação pela irregularidade de promover a transferência de terras pertencentes à União Federal.

Em razão disso, verificado que esse prejuízo ocorreu em função de ato ilícito praticado pelo Estado do Paraná, que titulou terras que não lhe pertenciam, deve responder pelo resultado, pela responsabilidade civil inerente, para o fim de reparar os danos advindos, sendo que, para tal fim, adoto o laudo pericial oficial de f. 397/423, pois suficientemente fundamentado e muito esclarecedor, além do que em audiência o perito prestou novos esclarecimentos (f. 453 e v.) (f. 849/850).

Com efeito, nesse contexto, não se resumem os atos praticados à responsabilidade contratual de que cogita o instituto da evicção, mas sim de responsabilidade em face da culpa objetiva do Estado - sobretudo quando comprovado o dano e o nexo de causalidade -, advinda de atuação do serviço público desvinculada de cautelas necessárias à alienação de um bem. Por conseguinte, não pode a venda *a non domino* realizada pelo Poder Público ficar sujeita às restrições do direito privado; por conseqüência, deve a Administração arcar com a indenização ampla, reparando os danos patrimoniais efetivamente sofridos.

Sob esse raciocínio, entendo que tem o Estado do Paraná plena legitimidade para figurar no pólo passivo da demanda.

Colaciono, a propósito, julgado desta Corte que bem reflete o entendimento ora adotado:

Administrativo. Processual civil. Recurso especial. Estado do Paraná. Alienação de terras devolutas da União. Irregularidade. Anulação dos títulos dominiais. Responsabilidade objetiva. Legitimidade ativa do último adquirente do imóvel. Recurso especial provido.

- 1. Ação declaratória de nulidade de título dominial cumulada com indenização e perdas e danos proposta por Gerdelina Juvina Marochi contra o Estado do Paraná, em que se requer a condenação do Estado do Paraná ao pagamento dos prejuízos experimentados pela autora e a declaração de nulidade dos títulos expedidos originariamente pelo réu. Sentença julgando parcialmente procedente o pedido, declarando nulos os títulos dominiais nominados na inicial e condenando o Estado ao pagamento de indenização por perdas e danos. Interpostas apelações pelas duas partes, o TJPR proveu o reexame

necessário e a apelação da ré, julgando prejudicado o apelo da autora por entender que o STF firmou entendimento no sentido de que, em casos como o presente, por tratar-se de responsabilidade contratual, o Estado só responde perante aquele a quem conferiu o título de domínio pleno do imóvel; havendo, no caso de revendas sucessivas, ausência de nexo causal para que o último adquirente, abstraindo compradores que o antecederam, possa voltar-se contra quem expedira o título de domínio. Dessa forma, falece tanto à autora apelante como ao Estado do Paraná legitimação para figurarem, respectivamente, no pólo ativo e passivo da relação processual, acolhendo-se a preliminar de carência da ação por ilegitimidade das partes. No recurso especial, alega-se violação dos arts. 15 e 1.107 do Código Civil de 1916, além de dissídio jurisprudencial, sob o fundamento de que a linha central da análise jurídica, em hipóteses como a dos autos, é a culpa anônima do serviço público, e não a responsabilidade contratual balizada pelo instituto da evicção, havendo responsabilidade objetiva do Estado, fundada na teoria do risco administrativo, que impõe a obrigação de indenizar sem cogitar sobre a identificação do causador do dano, porque a indagação de culpa ou dolo do agente da autoridade é justificável apenas em se tratando de ação de regresso contra o responsável (art. 37, § 6º, CF). Em suas contra-razões, sustenta o Estado do Paraná que a questão discutida foi resolvida exclusivamente à luz do art. 107 da Constituição anterior, vigente à época dos fatos ensejadores do pedido indenizatório, sendo incabível o recurso especial. Afirma, ainda, que não foi interposto simultâneo recurso extraordinário e que os acórdãos-paradigmas trazem hipótese fática distinta da dos autos ou da orientação já superada do STF pelo Plenário daquele Tribunal.

- 2. A responsabilidade de o Estado reparar o dano que tenha causado, por si, diretamente, ou por seus agentes, é objetiva, leitura que se faz do art. 15 do Estatuto Civil de 1916, da Constituição de 1967 e, também, da vigente Carta Federal, que assim dispõe em seu art. 37, § 6º.

- 3. Na hipótese, o Estado do Paraná alienou a particulares, indevidamente, terras devolutas da União. No momento seguinte buscou a anulação de seu próprio ato administrativo, mas não deixou, assim, de causar prejuízo à parte que, situada na última posição da cadeia dominial, foi desapossada do imóvel e teve o título de propriedade desconstituído.

- 4. Comprovada nos autos a existência do nexo de causalidade entre a atuação do Estado e o

prejuízo experimentado pela recorrente, impõe-se reconhecer a responsabilidade do Poder Público pela reparação do prejuízo que, nessa qualidade, inflingiu à recorrente. Precedentes.

- 5. Recurso especial conhecido e provido com a finalidade de que, desconstituído o acórdão impugnado, sejam reeditados os termos lançados na sentença de f. 588/590, caracterizado o dever de indenizar que se impõe ao Estado do Paraná (REsp nº 175.287/PR, Relator Ministro José Delgado, DJ de 13.03.2006).

Em sentido semelhante, ainda, confirmam-se os seguintes julgados:

Responsabilidade civil. Venda *a non domino*. Culpa objetiva. Matrículas imobiliárias canceladas. Danos e perdas (art. 107, CF/69; arts. 15 e 1.059, Código Civil). Inaplicação do art. 159 do Código Civil. Processual Civil (arts. 128, 302, 334, III, 473, e 515, CPC).

- I - Responsabilidade civil do Estado decorrente do 'risco administrativo' (art. 107, CF/69; art. 37, § 6º, CF vigente) constituindo contradição irremovível, portanto, referir-se ao art. 159 do Código Civil, cuja aplicação depende da integração ou apuração de culpa presumida por ato injusto, com base no 'risco administrativo'. A aplicação do art. 159 do Código Civil só tem lugar na hipótese de ação regressiva da pessoa jurídica de direito público que satisfaz a reparação do dano ou quando, em ação direta da vítima ou de seus beneficiários, contra o funcionário causador da lesão reparável.

- II - A indenização, ampla, deve reparar os danos patrimoniais efetivamente sofridos e as perdas razoavelmente ocorridas, com o que foi deixado de lucrar, que deverão ser demonstrados na liquidação, incidindo juros moratórios legais, a partir do trânsito em julgado do título judicial e a correção monetária. Honorários advocatícios devidos. Inaplicáveis, no caso, os juros compostos (art. 962, Código Civil).

- III - A reparação ampla homenageia o princípio universal de que quem causa dano a outrem com ação injusta fica obrigado a repará-lo. Avalia-se não o alegado lucro que poderia ter o comprador, mas a verdade de que sofreu danos reais e perdas possíveis.

- IV - No reexame pela Corte *ad quem*, tomados em consideração fundamentos não cogitados no processo de conhecimento e envolvendo motivos não impugnados, e, portanto, liberados do alcance da apelação, acobertados pela

preclusão, consubstancia-se contrariedade aos arts. 128, 302, 334, III, 473 e 515, CPC.

- V - Divergência do julgado hostilizado com precedentes versando a questão de venda *a non domino*, tendo por objeto terras do patrimônio da União Federal (Súmula 477 do STF).

- VI - Recurso conhecido e provido (art. 105, III, a e c, Constituição Federal) (REsp nº 3.069/PR, Relator Ministro Milton Luiz Pereira, DJ de 16.11.1992).

Administrativo. Venda ao *non domino* efetuada pelo Estado. Responsabilidade objetiva da Administração. Precedentes do STF e do STJ. Recurso não conhecido.

- I - O litígio proveniente de venda de coisa alheia efetuada pelo Estado deve ser solucionado, levando-se em conta a responsabilidade objetiva da Administração, inserta no § 6º do art. 37 da CF/88.

- II - Recurso especial não conhecido (REsp nº 49.346, Relator Ministro Adhemar Maciel, DJ de 28.09.1998).

Diante dessas considerações, dou provimento ao recurso especial para afastar a preliminar de ilegitimidade passiva deduzida; por conseguinte, determino a baixa dos autos à instância *a quo* para o prosseguimento do julgamento do feito.

É como voto.

#### 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”.

Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 3 de agosto de 2006. -  
Valéria Alvim Dusi - Secretária.

(Publicado no DJU de 18.08.2006.)

---