

09/04/2008

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.487-9 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. CARLOS BRITTO**
IMPETRANTE(S) : ALCEU UNGARO E OUTRO(A/S)
ADVOGADO(A/S) : ATHEMAR DE SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR
IMPETRADO(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADVOGADO(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

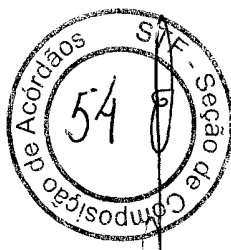
EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DESAPROPRIATÓRIO. INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. POSSIBILIDADE LEGAL DE EDIÇÃO DO DECRETO DESAPROPRIATÓRIO NA PENDÊNCIA DE RECURSO ADMINISTRATIVO. INADEQUAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA PARA AVERIGUAÇÃO DE EVENTUAIS EQUÍVOCOS NO RELATÓRIO DE PRODUTIVIDADE. SITUAÇÃO DE FORÇA MAIOR NÃO RECONHECIDA COMO JUSTIFICATIVA DA BAIXA PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL.

1. Configura-se idônea a notificação por edital, ante prova da impossibilidade de localização dos destinatários. Mais ainda quando os interessados praticam atos no procedimento administrativo de expropriação, certificadores de sua existência.

2. É lícita a edição do decreto expropriatório na pendência de julgamento de recurso administrativo de efeitos meramente devolutivos.

3. O mandado de segurança não é meio adequado para a resolução de controvérsia sobre a produtividade de imóvel rural objeto da desapropriação. Matéria controvertida que exige dilação probatória. Precedentes.

4. Não se reconhece situação de força maior, justificadora da baixa produtividade do imóvel, quando suas causas estancam com a retomada das operações produtivas.



A large, stylized handwritten signature in black ink.

MS 24.487 / DF

5. Consideram-se decisões administrativas motivadas aquelas que adotam pareceres técnico-jurídicos como seus reais fundamentos, independentemente de transcrição de tais pareceres.

6. Segurança denegada.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em denegar a segurança, asseguradas as vias ordinárias, o que fazem nos termos do voto do relator e por unanimidade de votos, em sessão presidida pelo Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente), na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas. Não votou o Senhor Ministro Menezes Direito por suceder ao Senhor Ministro Sepúlveda Pertence, que proferiu voto em assentada anterior.

Brasília, 09 de abril de 2008.



CARLOS AYRES BRITTO

-

RELATOR

04/05/2006

TRIBUNAL PLENO

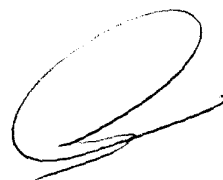
MANDADO DE SEGURANÇA 24.487-9 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. CARLOS BRITTO**
IMPETRANTE(S) : ALCEU UNGARO E OUTRO(A/S)
ADVOGADO(A/S) : ATHEMAR DE SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR
IMPETRADO(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADVOGADO(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

R E L A T Ó R I O**O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (Relator)**

Trata-se de mandado de segurança, impetrado por Alceu Ungaro e outros, contra ato do Presidente da República. Ato, esse, consistente no decreto de declaração de interesse social da Fazenda Santa Maria, para fins de reforma agrária, situada no Município de Sud Menucci, Estado de São Paulo.

2. Os impetrantes, proprietários do supracitado imóvel rural, alegam violação ao princípio do devido processo legal, consagrado no inciso LIV do art. 5º da *Lei das Leis*. Mais exatamente, arguem que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA desconsiderou as alegações de que, no processo administrativo, em sede recursal, foram opostas ao relatório que classificara a gleba como improdutiva. Pelo que o processo administrativo estaria eivado de nulidade, a contaminar o ato praticado pela autoridade apontada como coatora.



MS 24.487 / DF

3. Nessa mesma toada, os impetrantes aduzem que o decreto expropriatório foi editado antes do julgamento de outro recurso administrativo por eles manejado perante a autarquia agrária. Do que decorreria violação da Lei nº 9.784/99, reguladora do processo administrativo federal.

4. De outra banda, sustentam os demandantes a falta de notificação prévia e pessoal de todos os proprietários do imóvel, no tocante às datas da vistoria para aferição do índice de produtividade da gleba em comento. Agregam, nesse particular, o argumento de que a notificação procedida por edital foi irregular, dado que ausentes as circunstâncias legais que a autorizariam.

5. Há mais o que relatar, porquanto os impetrantes apontam equívocos no relatório de produtividade, elaborado pelo INCRA. Equívocos, esses, consistentes na desconsideração da impossibilidade de transferência de gado entre os Estados de São Paulo e Mato Grosso, em função de restrições sanitárias. Restrições que reputam como típica situação de "força maior", a justificar o baixo "efetivo pecuário do imóvel". Além disso, apresentam novo cálculo de produtividade, superior a 100%, buscando provar que a Fazenda Santa Maria é uma grande propriedade produtiva.



MS 24.487 / DF

6. Na seqüência, o Presidente da República sustenta, em suas informações, não assistir razão aos autores. Isto porque foi respeitado o princípio do devido processo legal, constando dos autos as decisões administrativas que, motivadamente, negaram provimento aos recursos então formalizados pelos impetrantes. Daí prosseguir sua Excelência no intuito de demonstrar que: a) um dos três proprietários foi pessoalmente notificado, sendo que a notificação por edital quanto aos demais desapropriandos se deveu a modificação de endereços, conforme anotado nos documentos que acompanham a própria inicial; b) as questões atinentes à força maior e à produtividade do imóvel refogem à via estreita do mandado de segurança, cujo processo é desprovido de dilação probatória.

7. Assim tracejados os contornos da controvérsia, o meu eminente antecessor, Ministro Ilmar Galvão, indeferiu o pedido de medida liminar, remetendo os autos à douta Procuradoria-Geral da República. Procuradoria que, em parecer do Dr. Flávio Giron, aprovado pelo Prof. Geraldo Brindeiro, opinou pela denegação da segurança. Foi quando os impetrantes protocolaram a petição de fls. 1.143/1.144, dando conta de que, por conduto de ação declaratória de nulidade de vistoria, em tramitação na Justiça Federal de Jales, São Paulo, foi produzido laudo pericial de comprovação da produtividade



MS 24.487 / DF

da Fazenda Santa Maria. O que atestaria os erros do relatório do INCRA.

8. Já por ocasião do contraditório, abri vista dos autos à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República, ambas a reafirmar a impossibilidade de dilação probatória em sede de mandado de segurança.

9. Por fim, anoto que o impetrante fez juntar aos autos parecer assinado pelos Professores Ives Gandra da Silva Martins, Marilene Talarico Martins Rodrigues e Cláudia Fonseca Morato Pavan, coincidente com os fundamentos lançados na petição de ingresso.

É o relatório.

* * * * *

CCGL/ggd



04/05/2006**TRIBUNAL PLENO****MANDADO DE SEGURANÇA 24.487-9 DISTRITO FEDERAL****V O T O****O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (Relator)**

Conforme relatado, a impetração baseia-se em três linhas de argumentação: a) inexistência de motivação em decisões proferidas no processo administrativo de que resultou a edição do decreto expropriatório; b) ausência de notificação pessoal de dois dos três proprietários do imóvel, que somente foram informados da vistoria por meio de edital; e c) equívocos no relatório de produtividade.

12. Pois bem, no que toca à última das alegações, a jurisprudência deste Supremo Tribunal é firme em considerar alheia à ação de mandado de segurança a discussão quanto aos parâmetros materiais que levaram a autarquia agrária a considerar o imóvel improdutivo. Nesse sentido, o MS 23.872, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; o MS 24.518, Rel. Min. Carlos Velloso; e o MS 25.006, Rel. Min. Marco Aurélio; assim ementados, respectivamente:

1. Inexistência da alegada ofensa ao devido processo legal e à ampla defesa pela falta de indicação do 'grau de utilização da terra' e do 'grau de eficiência na exploração' (GEE) no relatório



MS 24.487 / DF

técnico, que foi contestado pelas vias administrativas próprias.

"Reforma agrária - desapropriação.

2. Inidoneidade do mandado de segurança para discutir a improdutividade do imóvel, regularmente apurada pela administração.

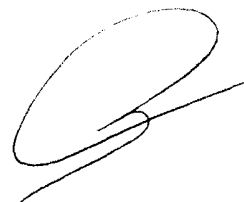
3. Alegação de fato superveniente à impetração - alteração legal e invasão de terra: invasões não comprovadas em decreto conforme a legislação vigente à época".

"CONSTITUCIONAL. AGRÁRIO. REFORMA AGRÁRIA. DESAPROPRIAÇÃO.

I. - A questão relativa à produtividade, ou não, do imóvel rural objeto da desapropriação apresenta-se controvertida, a exigir dilação probatória, o que não se admite em sede de mandado de segurança, dado que o direito líquido e certo tem como pressuposto fatos incontroversos apoiados em prova prévia constituída.

II. - M.S. indeferido".

"DESAPROPRIAÇÃO - REFORMA AGRÁRIA - PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL. O mandado de segurança não é meio próprio a chegar-se à insubsistência de laudo do Incra revelador de se tratar de imóvel improdutivo. DESAPROPRIAÇÃO - REFORMA AGRÁRIA - INVASÃO DO IMÓVEL - ÓBICE À VISTORIA. Se a vistoria é anterior à vigência do preceito que veio a obstaculizá-la, tem-se como improcedente a causa de pedir da impetração. O Decreto nº 2.250, de 11 de junho de 1997, mostrou-



MS 24.487 / DF

se simples orientação administrativa, não gerando direito subjetivo.

DESAPROPRIAÇÃO - REFORMA AGRÁRIA - AÇÃO DECLARATÓRIA EM CURSO. O fato de estar em curso ação declaratória para elucidar a produtividade do imóvel não é óbice à tramitação de processo administrativo voltado à desapropriação".

13. Nessa mesma vertente, o MS 23.562, Rel. Min. Maurício Corrêa; o MS 24.441, Rel. Min. Nelson Jobim; entre muitos outros precedentes que afirmam a impossibilidade de se fazer reexame, no julgamento do mandado de segurança, dos laudos de produtividade do INCRA.

14. Ainda que assim não fosse, a alegação de força maior, vocalizada na inicial, resultou superada pelas informações do Presidente da República. Informações dando conta de que as restrições sanitárias decorrentes de surto de febre aftosa, impeditiva do transporte do gado do Estado do Mato Grosso para a Fazenda Santa Maria, localizada em São Paulo, foram suspensas mais de cinco meses antes da vistoria que classificou o imóvel como improdutivo. Leia-se:

"A força maior consistiria no fato de, por ocorrência de febre aftosa, ter sido proibido o trânsito de gado entre os Estados-membros de Mato Grosso e São Paulo. Pois bem, se ela realmente existiu, já nenhum efeito exercia ao tempo em que se



MS 24.487 / DF

fez a vistoria. Recorde-se que a normalidade restabeleceu-se por meio da Instrução Normativa n. 28, de 12.06.2001 (vol. 2º, fls. 413), enquanto a vistoria foi realizada nos dias 27 e 28 de novembro de 2001, mediando entre as duas datas o lapso de mais de 5 meses. Tempo suficiente, portanto, para o transporte do gado que se fizesse necessário entre os dois Estados-membros" (fls. 1027).

15. É de se concluir que, além de serem inviáveis em sede de mandado de segurança as discussões sobre equívocos materiais nos laudos de produtividade do INCRA, os documentos acostados à própria inicial superam toda alegação de ocorrência de força maior.

16. Acresce que tal circunstância em nada é modificada pela existência de outro laudo judicial, dando pela produtividade do imóvel. Isso porque, segundo afirmado na jurisprudência desta Suprema Casa de Justiça, fato dessa natureza somente ratifica a controvérsia em torno da classificação do imóvel como produtivo ou improdutivo. O que redundaria na confirmação da impropriedade da via mandamental para esse tipo de debate, tudo conforme decidido no MS 22.802, Rel. Min. Ilmar Galvão:

"FAZENDA 'SANTA HELENA', SITUADA NO MUNICÍPIO DE SAPÉ, NA PARAÍBA. DECRETO QUE A DECLAROU DE INTERESSE SOCIAL, PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. IMÓVEL QUE ESTARIA IMUNE À DESAPROPRIAÇÃO, POR SER PRODUTIVO, SEGUNDO PERÍCIA JUDICIAL REALIZADA EM PROCESSO DE ANTECIPAÇÃO DE PROVA AJUIZADO PELA



MS 24.487 / DF

IMPETRANTE; E POR SER OBJETO DE
PROJETO AGRÍCOLA EM FASE DE IMPLANTAÇÃO.

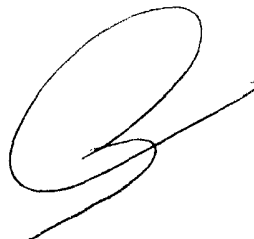
Dados que, todavia, restaram contrariados pela vistoria técnica realizada pelo INCRA, cujo laudo confirmou os dados anteriormente fornecidos pela própria impetrante, em razão dos quais o referido imóvel já se achava cadastrado como propriedade improdutiva.

A perícia judicial, além de não ter sido exibida com a inicial, como convinha em mandado de segurança, na verdade, revelou que não se está diante de direito líquido e certo, amparável por meio do mandado de segurança, mas, ao revés, de pretensão envolta em séria controvérsia sobre matéria de fato que não encontrará deslinde senão mediante ampla dilação probatória, inoportável em mandado de segurança.

Mandado de segurança indeferido".

(Sem destaques no original)

17. Passo, então, à análise da argumentação atinente à notificação dos proprietários acerca da vistoria no imóvel. Aqui, segundo visto, dos três impetrantes somente um foi pessoalmente notificado; os demais foram comunicados da vistoria por meio de edital. Mas é de se observar que figuram dos autos os avisos de recebimento das notificações remetidas aos três proprietários, sendo que um comprova a regular comunicação da vistoria à impetrante Yvone Ungaro Garilio e os outros retornaram ao remetente em face da impossibilidade de localização dos destinatários.



MS 24.487 / DF

18. Ora bem, tal situação, por si só, justifica a notificação por edital, conforme o disposto no § 3º do art. 2º da Lei nº 8.629/93. Edital que foi devidamente publicado, a teor dos documentos de fls. 1.126/1.131.

19. Demonstrada, portanto, a regularidade da notificação editalícia, veiculada nos dias 13, 14 e 15 de novembro de 2001. Notificação que atingiu seus objetivos, dado que todos os impetrantes nomearam, em 22 de novembro de 2001, representante para acompanhar a vistoria (fl. 1.057). Ademais, anoto que o proprietário Alceu Ungaro, notificado por edital, compareceu à Fazenda Santa Maria, com seu representante, nos dias 27 e 28 de novembro de 2001, quando foram realizados os trabalhos do INCRA, tudo conforme anotado no relatório de fl. 60.

20. Ante essa moldura fático-jurídica, acertada a manifestação de fls. 1.141, do Procurador-Geral da República, *in verbis*:

"Imperioso salientar, ademais, que a eventual ausência de notificação prévia dos impetrante - não provada nos autos, diga-se - foi satisfatoriamente suprida pelo regular acompanhamento, por aqueles, de todo o iter na esfera administrativa".

21. Já no tocante às alegações de vícios formais no processo expropriatório, na contramão do princípio do devido



MS 24.487 / DF

processo legal, transcrevo o seguinte trecho das informações do Presidente da República, também constantes do parecer da douta Procuradoria-Geral da República:

"Alegam, os impetrantes, violação ao devido processo legal sob o argumento de que a decisão proferida pelo Comitê de Decisão Regional (CDR), que indeferiu impugnação apresentada pelos ora impetrantes ao Relatório Agrônomo de Fiscalização — RAF — que concluiu pela improdutividade do imóvel rural — é nula, porquanto tal decisão não teria sido devidamente motivada.

Data maxima venia, o Recurso Administrativo interposto pelos impetrantes foi **exaustivamente** analisado pela Administração, por meio dos Pareceres de fls. 658/675 e 676/678, em anexo (doc. 06), que abordaram todas as questões suscitadas pelos recorrentes, ora impetrantes, a saber, "extemporaneidade do RAF", "Nulidade do Resultado da Vistoria", "motivos de força maior que repercutiram na produtividade do imóvel)", "falta de comunicação à entidade de classe", "lançamento de áreas de preservação permanente como sendo área de pastagem", "existência de projeto técnico impeditivo da desapropriação do imóvel".

Vejamos alguns trechos do referido parecer (doc. 06):

"Em resposta ao pedido de impugnação interposto por Alceu Ungaro e Outros (...) no



MS 24.487 / DF

processo de vistoria referente ao imóvel rural denominado Fazenda Santa Maria, temos a declarar, quanto aos aspectos abordados (...) o que se segue:

(...)

2. Com referência ao item Da extemporaneidade do RAF, do pedido de impugnação, termos a dizer:

A Ordem de Serviço nº 032/2001 foi prorrogada através da Ordem de Serviço nº 02/2002 de 02/02/2002 por 60 (sessenta) dias, a partir desta data. Dessa forma, o Relatório Agrônômico de Fiscalização da Fazenda Santa Maria foi elaborado dentro do prazo legal.

3. Da solicitação Da nulidade do resultado da vistoria, feita pelo impugnante:

De acordo com a Lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, Art. 2º parágrafo 1º, "Compete à União desapropriar por interesse social o imóvel rural que não esteja cumprido sua função social". No caso o conveniado ITESP somente procedeu ao levantamento de dados e informações, sendo do Órgão Federal competente, no caso o INCRA, a responsabilidade pela desapropriação.

(...)

No caso em pauta, o conveniado ITESP somente procedeu ao levantamento de dados e



MS 24.487 / DF

informações e conseqüente elaboração do Relatório Agrônômico de Fiscalização, segundo parâmetros e critérios estabelecidos nas leis e atos normativos federais concernentes à matéria.

4. Com referência ao item Da instrução Normativa INCRA pertinente e legislações correlatas, do pedido de impugnação temos a dizer:

(...)

5. Com referência ao item Da Comunicação à Entidade Representativa de Classe pertinente, do pedido de impugnação temos a dizer:

(...)

6. Com referência ao item Da Nulidade da Vistoria em sua Plenitude, do pedido de impugnação, temos a dizer:

(...)

7. Com referência ao item da Da Área de Preservação Permanente, do pedido de impugnação, temos a dizer:

(...)

8. Com referência ao item Da Existência de Projeto Técnico, do pedido de reconsideração, temos a dizer:

(...)

9. Com referência ao item Sobre a titularidade do imóvel, temos a dizer que:
(...)".



MS 24.487 / DF

E, com fundamento no Parecer acima o Comitê de Decisão Regional proferiu a seguinte decisão (**doc. 07**):

1 - Apreciado o processo administrativo 54.190.000406/02-00 que trata de desapropriação da Fazenda Santa Maria, no município de Sud Mennuci, foi analisado o recurso administrativo apresentado pelo proprietário, entendendo o CDR, por negar provimento ao recurso, deliberando dar prosseguimento ao processo administrativo pela improdutividade do imóvel, comunicando ao proprietário esta decisão por ofício".

Como visto, todos os pontos levantados pelos impetrantes foram devidamente apreciados pela Administração. Por outro lado, não se poderia exigir, por mero capricho e formalismo exacerbado, que o Comitê de Decisão Regional, ao proferir a sua decisão, transcrevesse o longo e profundo parecer, ao invés de adotar os seus fundamentos; exigência, que sem dúvida, contrariaria os Princípios da Economia Processual e Eficiência Administrativa.

Veja que, conforme consta do OF/INCRA/SR(08)T/GS/Nº 3177/02, 14.10.02, os recorrentes foram devidamente comunicados do resultado do julgamento nos seguintes termos (**doc. 08**):

"Comunicamos que o **Recurso Administrativo** interposto por V.Sas. no tocante aos resultados da Vistoria de Fiscalização



MS 24.487 / DF

Agronômica realizada no imóvel rural denominado Fazenda Santa Maria, localizado no município de Sud Menucci - SP (Processo 54190.000406/2002-00) **foi apreciado** na Reunião do Comitê de Decisão Regional realizada em 09 de Outubro de 2002, conforme disposto no art. 5º, parágrafo único da Norma de Execução/INCRA/Nº 10, de 11 de abril de 2.001.

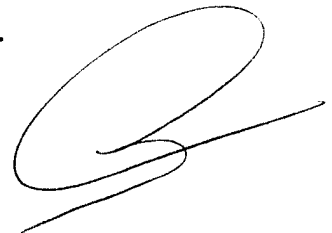
Informamos, ainda, que o referido recurso foi indeferido, uma vez que todas as alegações apresentadas se mostraram improcedentes, **conforme parecer anexo**".

Restou totalmente claro, pois, para os recorrentes, quais foram os motivos ou fundamentos da decisão do CDR."

(...)

Alegam, ainda, os impetrantes, que tendo apresentado "pedido de reconsideração" ao Comitê de Decisão Regional, tal órgão negou provimento ao recurso, sem motivar tal decisão. Por outro lado, não tendo havido, ainda, a apreciação do recurso pela última esfera recursal administrativa, não poderia ter sido expedido Decreto Expropriatório.

Tais alegações, pelos mesmos motivos apresentados acima, não merecem prosperar, haja vista que, por óbvio, a r. decisão do CDR que indeferiu pedido de reconsideração, possui os mesmos fundamentos da decisão anterior.



MS 24.487 / DF

*Deve-se frisar, ademais, que o recurso interposto contra decisão que indefere a impugnação ao Laudo de Vistoria, **não possui efeito suspensivo**, razão pela qual, nenhum impedimento legal existe, in casu, à expedição de Decreto Presidencial Expropriatório."*

22. De fato, a própria Lei nº 9.784/99, que serve de fundamento à impetração, é expressa em afirmar, como regra (art. 61), o efeito meramente devolutivo dos recursos administrativos. Por isso que o decreto expropriatório não é de ser considerado nulo pelo fato de sua edição preceder ao julgamento final de recurso administrativo, manejado, no caso, pelos impetrantes.

23. Assim colocadas as coisas, dou pela carência dos fundamentos lançados na inicial, razão por que denego a segurança.

24. É como voto.

* * * * *

CCGL/ggd



04/05/2006**TRIBUNAL PLENO****MANDADO DE SEGURANÇA 24.487 DISTRITO FEDERAL**

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES - Alegou-se, da tribuna, que a decisão foi encaminhada ao Presidente da República antes de encerrado o processo administrativo.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - O advogado informou que foi apreciado logo depois.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Pelo que consta, o recurso administrativo sequer foi apreciado.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Então ouvi mal o advogado dizer que, embora depois do decreto, foi examinado o recurso.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: É lamentável que se constranja o administrado a ingressar, em juízo, para questionar a validade jurídica de certos procedimentos arbitrários de órgãos e entidades estatais. Isso me preocupa, como Juiz desta Suprema Corte e como cidadão desta República.

MS 24.487 / DF

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO (RELATOR) - Leio um trecho que dá resposta satisfatória às preocupações justas de Vossa Excelência:

"Comunicamos que o **Recurso Administrativo** interposto por V.Sas. no tocante aos resultados da Vistoria de Fiscalização Agrônômica realizada no imóvel rural denominado Fazenda Santa Maria, localizado no município de Sud Menucci - SP (Processo 54190.000406/2002-00) **foi apreciado** na Reunião do Comitê de Decisão Regional realizada em 09 de Outubro de 2002, conforme disposto no art. 5º, parágrafo único da Norma de Execução/INCRA/Nº 10, de 11 de abril de 2.001.

Informamos, ainda, que o referido recurso foi indeferido, uma vez que todas as alegações apresentadas se mostraram improcedentes, **conforme parecer anexo**".

Restou totalmente claro, pois, para os recorrentes, quais foram os motivos ou fundamentos da decisão do CDR."

(...)

Alegam, ainda, os impetrantes, que tendo apresentado "pedido de reconsideração" ao Comitê de Decisão Regional, tal órgão negou provimento ao recurso, sem motivar tal decisão. Por outro lado, não tendo havido, ainda, a apreciação do recurso pela última esfera recursal administrativa, não poderia ter sido expedido Decreto Expropriatório.

Tais alegações, pelos mesmos motivos apresentados acima, não merecem prosperar, haja vista que, por óbvio, a r. decisão do CDR que indeferiu pedido de reconsideração, possui os mesmos fundamentos da decisão anterior.

Deve-se frisar, ademais, que o recurso interposto contra decisão que indefere a impugnação ao Laudo de Vistoria, **não possui efeito suspensivo**, razão pela qual, nenhum impedimento legal existe, in casu, à expedição de Decreto Presidencial Expropriatório."

MS 24.487 / DF

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES - Senhora Presidente, é exatamente este ponto que o Ministro Celso de Mello suscita: talvez tenhamos de começar uma revisão. Se isso se coloca como devido processo legal administrativo - e recentemente começamos a discutir, ou a rediscutir aquela questão do depósito prévio, também dentro dessa perspectiva -, creio termos de adotar uma orientação diversa em relação ao esgotamento quanto aos recursos normais previstos na esfera administrativa.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - A CDR não apreciou o recurso?

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO (RELATOR) - Apreciou.

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES - Inclusive quanto ao argumento de que o recurso não tem efeito suspensivo, mesmo se está previsto em lei?

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO (RELATOR) - A Lei nº 9.784/99, no seu artigo 61, diz isso.

MS 24.487 / DF

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Está complicado admitir o recurso? Não pode admiti-lo sem efeito suspensivo? Uma vez provido, evidentemente desfaz tudo.

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO (RELATOR) - Desfaz o procedimento. A própria lei que serviu de fundamento à impetração é expressa em afirmar o efeito meramente devolutivo dos recursos administrativos.

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES - Imagino como isso funciona em matéria de desapropriação.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - De onde saiu a informação de que o recurso não teria sido apreciado?

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Consta do memorial dos impetrantes a seguinte passagem, a meu ver relevante, que reproduz a decisão proferida pelo Comitê de Decisão Regional - CDR, em sua 18ª Reunião:

"(...) os proprietários protocolaram em 04 de novembro de 2002, recurso para instância superior (cf. fls. 757/760 dos autos), o qual **nunca chegou a ser apreciado**, em total violação ao artigo 56 da Lei nº 9.784/99, que assegura que 'das decisões

MS 24.487 / DF

administrativas cabe recurso, em face das razões de legalidade e de direito'.

Conforme Ata da 49ª Reunião do Comitê de Decisão Regional, realizada em 05/12/2002, (doc. de fls. 1005) aquele órgão negou acolhida a este último recurso interposto pelos proprietários, determinando, porém, que o processo fosse enviado para Brasília, para apreciação do mesmo."

Ocorre, no entanto, que essa decisão **sobreveio** quatorze dias após a edição do decreto presidencial **contendo** a declaração expropriatória.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Qual o conteúdo da decisão?

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: O decreto expropriatório foi expedido e publicado antes mesmo de haver sido apreciado o recurso interposto pelos proprietários.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - **Utile per inutile non vitiatur!**

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: O que me parece relevante é que isso ocorreu **quando já editado** o decreto presidencial **consubstanciador** da declaração expropriatória.

MS 24.487 / DF

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Houve apreciação dessa questão?

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE) - Eminente Relator, o Advogado pede a palavra para esclarecimento sobre questão de fato. Vossa Excelência autoriza?

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO (RELATOR) - Pois não.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: É importante tomarmos pleno conhecimento da matéria de fato.

O DR. PAULO EDUARDO BEZERRA LANDIM (ADVOGADO) - É importante esclarecer, aqui, alguns detalhes. A questão de força maior não foi apreciada em nenhuma das decisões e nem consta dos pareceres, porque os técnicos do INCRA apresentaram pareceres no processo como se advogando em favor da instituição. Eles não são julgadores. São técnicos, não têm formação jurídica e apresentaram pareceres técnicos favoráveis à desapropriação. Não apreciaram a questão da força maior, nem no parecer, nem na decisão houve essa referência.

Agora, a segunda decisão do CDR, da 49ª Reunião, ocorreu quatorze dias após a expedição do decreto expropriatório e, nesse julgamento, foi decidido que se remetesse o processo para

MS 24.487 / DF

julgamento da superior instância, em Brasília. Esse processo foi encaminhado para Brasília, mas, até hoje, não foi julgado.

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE) -

Agradecemos a Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhora Presidente, percebo que estamos entrando, realmente, em matéria fática, em discussão de fatos que me parecem incabíveis em mandado de segurança.

Além disso, examinando o memorial oferecido pela Advocacia-Geral da União, vejo uma assertiva diametralmente oposta à do nobre Advogado, embora ressalve, desde logo, tratar-se de matéria de fato, eventualmente não aproveitando esta discussão aqui travada. Alega o memorial que o Comitê de Decisão Regional teria se reportado aos pareceres técnicos, sucintamente, mas é uma fundamentação, sem dúvida alguma.

"... extemporaneidade do RAF, nulidade do resultado da vistoria, motivos de força maior que repercutiram na produtividade do imóvel, falta de comunicação à entidade de classe, ..."

Então, parece-me que essas questões foram efetivamente ventiladas no processo administrativo.

MS 24.487 / DF

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO (RELATOR) - Há um trecho das informações, que o Ministério Público reproduz, versando exatamente sobre esse tema:

"Data maxima venia, o Recurso Administrativo interposto pelos impetrantes foi **exaustivamente** analisado pela Administração, por meio dos Pareceres de fls. 658/675 e 676/678, em anexo (doc. 06), que abordaram todas as questões suscitadas pelos recorrentes, ora impetrantes, a saber..." - uma delas - "... motivos de força maior que repercutiram na produtividade do imóvel) ..."

Então, não tenho dúvida quanto a isso.

Concluo pela improcedência dos fundamentos lançados na inicial, o que me leva a denegar a segurança.

Obs.: Texto sem revisão do Exmo. Sr. Ministro Sepúlveda Pertence. (§ 3º do artigo 96 do RISTF, com a redação dada pela Emenda Regimental nº 26, de 22 de outubro de 2008)

PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****MANDADO DE SEGURANÇA 24.487-9**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CARLOS BRITTO

IMPTE.(S): ALCEU UNGARO E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S): ATHEMAR DE SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR


IMPDO.(A/S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: Após o voto do Senhor Ministro Carlos Britto (Relator), que denegava a segurança, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Falou pelos impetrantes o Dr. Paulo Eduardo Bezerra Landim. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 04.05.2006.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau e Ricardo Lewandowski.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

-17  Luiz Tomimatsu
Secretário

07/03/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.487-9 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. CARLOS BRITTO
IMPETRANTE(S)	: ALCEU UNGARO E OUTRO(A/S)
ADVOGADO(A/S)	: ATHEMAR DE SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR
IMPETRADO(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADVOGADO(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

V O T O

(VISTA)

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**:

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por ALCEU UNGARO E OUTROS, contra ato do Presidente da República consubstanciado no Decreto Presidencial de 21 de novembro de 2002, que considerou a Fazenda Santa Maria, localizada no Município de Sud Menucci, Comarca de Pereira Barretos, em São Paulo, de interesse social para fins de desapropriação.

Os impetrantes alegam, em síntese, ofensa a seu direito líquido e certo diante da existência de "erros e nulidades que invalidam por completo a Vistoria precedente do Decreto expropriatório". Afirmam, ainda, que existem vícios no processo administrativo que tornam nulo o decreto presidencial (fls. 03-



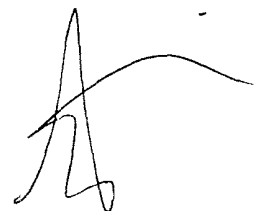
MS 24.487 / DF

04). Dentre tais máculas, estariam a ausência de motivação das decisões proferidas no processo e a existência de recurso administrativo ainda pendente de apreciação.

Especificamente sobre essa última circunstância, os impetrantes sustentam "que, antes mesmo de decidir sobre o recurso interposto pelos administrados, o INCRA de São Paulo enviou o processo administrativo para Brasília para expedição do DECRETO EXPROPRIATÓRIO, que ocorreu em 21 de novembro de 2002, ou seja, quatorze dias antes da reunião que, em sucinta decisão, negou provimento ao recurso e decidiu enviá-lo para Brasília para apreciação pelo órgão competente". (fl. 08, grifos no original).

Argumentam, também, com a falta de notificação prévia e pessoal dos proprietários, considerando que dois dos três impetrantes foram notificados por edital.

Aduzem, mais, ter havido violação da Lei 8.629/93, por parte do INCRA, ao desconsiderar as razões de força maior que resultaram no reduzido número de cabeças de gado encontrado na Fazenda, por ocasião da vistoria.

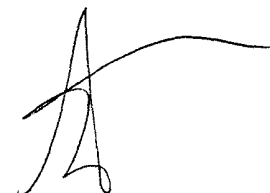


Segundo os impetrantes, as Instruções Normativas 43 e 52 do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, ao proibirem a transferência de animal, produto ou sub-produto de origem animal presumível veiculador do vírus da febre aftosa, do Estado do Mato Grosso para o Estado de São Paulo, configuraram motivo de força maior que impediu o adequado uso da propriedade.

Afirmam, a propósito, que, "com estas medidas, os impetrantes foram obrigados a INTERROMPER as transferências de gado bovino, deixando de vir da Fazenda Santo Antônio para a Fazenda Santa Maria, em média, 915,00 cabeças de gado, por ano, conforme provam as já citadas notas fiscais de transferência de gado acostadas autos e os DMGs" (fl. 15 - grifos no original).

Requerem, por fim, o deferimento de liminar para sustar os efeitos do decreto expropriatório e, no mérito, a concessão definitiva da segurança para declarar nulo o referido ato.

Solicitadas informações à autoridade apontada como coatora, esta refutou as alegações, sustentando a legalidade do procedimento administrativo e a higidez do decreto presidencial (fls. 1.024 - 1.110).



MS 24.487 / DF

O pedido de medida liminar foi indeferido pelo então Relator, Ministro Ilmar Galvão (fl. 1.112).


A seguir, a Procuradoria-Geral da República opinou pela denegação da segurança (fls. 1.115-1.121).

À fl. 1.125, o Presidente da República requereu a juntada de documentos que comprovam a notificação dos impetrantes.

Com relação a estes, os impetrantes afirmaram que os editais foram apresentados *"na tentativa de ilidir a falta de notificação prévia e pessoal dos impetrantes e nu-proprietários, Alceu Ungaro e Jadir Ungaro"* (fl. 1.136).

Isso porque, segundo eles, a Lei 8.629/93 somente admitiria a notificação editalícia após a tentativa de cientificação prévia e pessoal, e desde que constatada a ausência do proprietário, preposto ou representante legal na área a ser expropriada, o que não teria ocorrido na espécie.

Solicitada a opinar, manifestou-se a PGR no sentido de que tais documentos *"demonstram, de forma cabal, a efetiva cientificação dos impetrantes sobre a vistoria"*.



Acrescentou, ainda, o Ministério Público que "a eventual ausência da notificação prévia dos impetrantes - não provada nos autos, diga-se - foi satisfatoriamente suprida pelo regular acompanhamento, por aqueles, de todo o iter na esfera administrativa" (fl. 1.141).

A seguir, os impetrantes ingressaram com petição na qual informam, que, em ação declaratória de nulidade de vistoria, combinada com declaração de produtividade, o perito do juiz concluiu ser a Fazenda Santa Maria uma "grande propriedade produtiva" (fls. 1.143-1.144).

Instado a pronunciar-se, o Presidente da República afirmou que "a juntada do referido laudo pericial é manifestamente irrelevante para a concessão do writ", porquanto constitui entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal "de que não cabe controvérsia sobre matéria fática em sede de mandado de segurança" (fls. 1.207-1.210). Tal argumento foi ratificado pela Procuradoria-Geral da República (fls. 1.213-1.214).

Os impetrantes trouxeram aos autos, ainda, parecer de autoria do Professor Ives Gandra da Silva Martins destacando a



MS 24.487 / DF

existência de vícios formais e materiais no processo administrativo e o cabimento do mandado de segurança.

Na sessão plenária de 04.05.2006, após o voto do Relator, Ministro Carlos Britto, que denegava a segurança, pedi vista dos autos.

Passo a votar.

O pedido formulado na inicial e as alegações nelas expendidas devem ser apreciadas à luz dos lindes probatórios da via processual escolhida, qual seja, o mandado de segurança, que não enseja, como se sabe, a discussão de matéria fática.

Nesse passo, constato que não podem ser apreciados aqui os argumentos relativos à produtividade do imóvel nem à ocorrência de força maior que justificaria a impossibilidade de alegada exploração da propriedade.

Tais questões, à evidência, inserem-se dentre aquelas cuja análise não pode ser levada a efeito no mandado de segurança, muito embora possam ser submetidas ao crivo judicial, desde que discutidas em sede processual apropriada.

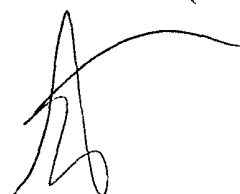


O Plenário desta Suprema Corte já decidiu nesse mesmo sentido no MS 24.910, Relator Ministro Cezar Peluso, em julgamento datado de 15/03/2006, do qual extraio o seguinte trecho:

"EMENTA: DESAPROPRIAÇÃO. Imóvel rural. Reforma agrária. Produtividade do imóvel antes da estiagem. Presença de invasores nas proximidades. Fator de lotação de animais. Matérias factuais controversas. Discussão em mandado de segurança. Inadmissibilidade. Temas cabíveis na cognição da ação expropriatória. MS denegado. Precedentes. Não se admite, em mandado de segurança contra decreto de expropriação de imóvel rural, para fins de reforma agrária, discussão sobre matérias fáticas, como produtividade do bem, presença de invasores nas proximidades e fator de lotação de alimárias" (grifos no original).

Na mesma linha, há diversas outras decisões do STF, a saber: MS 24.484, Relator para o acórdão Ministro Eros Grau; MS 25.185, Relator Ministro Carlos Velloso; MS 25.022, Relator Ministro Marco Aurélio; MS 23.872, Relator Ministro Sepúlveda Pertence; MS 24.327, Relator Ministro Gilmar Mendes.

No que se refere, especificamente, à ocorrência de força maior, que teria ensejado os baixos índices de produtividade constatados na vistoria, trago à colação trecho das informações prestadas pela Presidência da República, mencionado no voto do



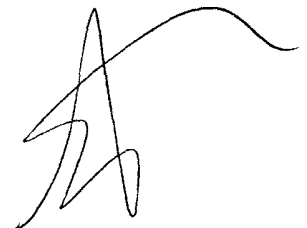
MS 24.487 / DF

eminente Relator deste mandado de segurança, o qual, ao meu ver, bem elucida a questão:

"A força maior consistiria no fato de, por ocorrência de febre aftosa, ter sido proibido o trânsito de gado entre os Estados-membros de Mato-Grosso e São Paulo. Pois bem, se ela realmente existiu, já nenhum efeito exercia ao tempo em que se fez a vistoria. Recorde-se que a normalidade restabeleceu-se por meio da Instrução Normativa n. 28, de 12.06.2001 (vol. 2º, fls. 413), enquanto que a vistoria foi realizada nos dias 27 e 28 de novembro de 2001, mediando entre as duas datas o lapso de mais de 5 meses. Tempo suficiente, portanto, para o transporte do gado que se fizesse necessário entre os dois Estados-membros." (fl. 1.027)

Também não colhe, a meu juízo, o argumento segundo o qual o "relaxamento" da proibição de transferência de gado teria ocorrido no período de cinco meses anteriores à vistoria, enquanto, nos termos do art. 6º, § 7º, da Lei 8.629/93, a produtividade foi avaliada tendo em conta os doze meses que antecederam à referida vistoria.

É que essa ponderação, ainda que em princípio razoável, também se classifica dentre aquelas cuja análise não pode ser feita nos estreitos limites probatórios do mandado de segurança, por tratar-se de matéria eminentemente fática.

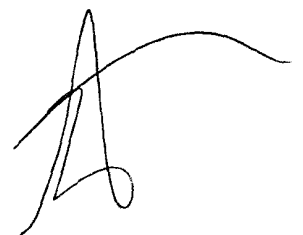


Passo agora ao exame das alegações relativas às irregularidades que viciariam o processo administrativo.

Os impetrantes sustentam, em suma, a falta de motivação das decisões nele proferidas, a ausência de notificação pessoal de dois dos três proprietários de imóvel, e a expedição do decreto expropriatório ainda na pendência de julgamento de recurso administrativo.

Não procede o argumento de falta de motivação das decisões. Com efeito, consta dos autos (fls. 692-699) minuciosa resposta à impugnação ao relatório agrônômico apresentada pelos impetrantes no processo administrativo. Há, inclusive, manifestação em separado relativa ao aditivo à impugnação, em que se requeria fossem consideradas as razões de força maior que impediram o atingimento de níveis de produtividade.

Na resposta formulada pela Administração no tocante a esse último ponto, ressaltou-se de forma expressa a improcedência do argumento, assim como a extemporaneidade da alegação (fls. 700-702).



MS 24.487 / DF

Saliento que as razões da decisão foram encaminhadas aos impetrantes, como documento anexo ao ofício que informou o resultado do recurso administrativo (fls. 956 e ss.).

Também não vislumbro qualquer irregularidade quanto à ausência de notificação pessoal de dois dos três proprietários do imóvel. Isso porque, dos três impetrantes, um deles, a saber, Ivone Ungaro Garillo, foi pessoalmente intimada, conforme consta dos autos (fl. 1.052).

A intimação por edital dos outros dois, Alceu Ungaro e Jadir Ungaro, também evidenciada nos autos (fls. 1.126-1.131), somente foi realizada dessa forma por não ter sido possível a sua notificação pessoal (fl. 1.052).

Observe, a propósito, que a jurisprudência desta Corte, já admitiu, por mais de uma vez, a intimação por edital quando se mostra impossível a notificação pessoal. Em caso semelhante, isto é, no MS 24.488, sendo Relator o Ministro Eros Grau, decidiu-se o seguinte:

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. AGRÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. NOTIFICAÇÃO



PRÉVIA DE UM DOS COPROPRIETÁRIOS. INTIMAÇÃO DOS DEMAIS CONDÔMINOS POR EDITAL. ART. 2º, §§ 2º e 3º, DA LEI N. 8.629/93. VALIDADE. CONDOMÍNIO. AUSÊNCIA DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DE PARTES CERTAS. UNIDADE DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DO IMÓVEL RURAL. ART. 4º, I, DO ESTATUTO DA TERRA. VIABILIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO. ART. 184, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL. DILAÇÃO PROBATÓRIA. APRECIÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Reputa-se válida a notificação prévia quando, intimado um dos co-proprietários por via postal, com aviso de recebimento, a comunicação aos demais condôminos é realizada mediante publicação de edital, na forma do art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei n. 8.629/93.

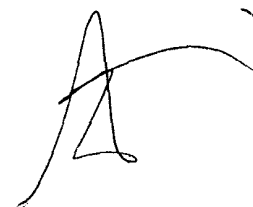
2. A existência de condomínio sobre o imóvel rural não impede a desapropriação-sanção do art. 184 da Constituição do Brasil, cujo alvo é o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. Precedente [MS n. 24.503, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, DJ 05.09.2003].

3. O registro público prevalece nos estritos termos de seu conteúdo, revestido de presunção iuris tantum. Não se pode tomar cada parte ideal do condomínio, averbada no registro imobiliário de forma abstrata, como propriedades distintas, para fins de reforma agrária. Precedentes [MS n. 22.591, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, DJ 14.11.2003 e MS n. 21.919, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ 06.06.97].

4. O conceito de imóvel rural do art. 4º, I, do Estatuto da Terra, contempla a unidade da exploração econômica do prédio rústico, distanciando-se da noção de propriedade rural.

5. A impossibilidade de dilação probatória em mandado de segurança torna insuscetível de apreciação a questão relativa à produtividade do imóvel rural. Precedente [MS n. 24.518, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 30.04.2004].

6. Segurança denegada." (grifos nossos).



MS 24.487 / DF

No mesmo sentido, MS 25.185, Relator Ministro Carlos Velloso, e MS 23.260, Relator Ministro Sidney Sanches.

Ademais, não vejo afronta ao devido processo legal, estendido pela Constituição de 1988 aos procedimentos administrativos, diante da comprovação de que os três impetrantes outorgaram procuração, em data anterior à realização da vistoria, a pessoa com poderes, dentre outros, para acompanhar tal inspeção no imóvel em comento (fls. 1.057 e 1.060).

Por fim, quanto à expedição do decreto presidencial e ao ajuizamento da ação correspondente, na pendência de julgamento definitivo de recurso interposto na instância administrativa, registro que o Supremo já decidiu que o recebimento deste no efeito apenas devolutivo não impede o prosseguimento da expropriação (MS 24.484, Rel. para o acórdão Min. Eros Grau; MS 25.299, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; MS 24.764, Rel. para o acórdão Min. Gilmar Mendes).

Isso porque a Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, e que se aplica ao caso em tela, estabelece, textualmente, em seu art. 61, o seguinte: "salvo disposição legal em contrário, o recurso

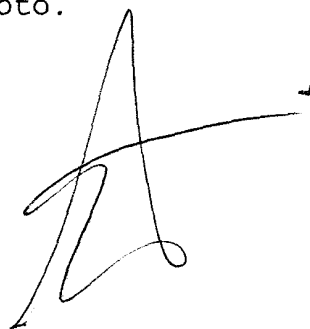


MS 24.487 / DF

não tem efeito suspensivo". Este é, de resto, o entendimento do STF externado no julgamento do MS 24.163, Relator Ministro Marco Aurélio.

Por essas razões, Senhora Presidente, acompanho o voto do Ministro Relator, denegando a segurança.

É como voto.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized capital letter 'A' with a horizontal stroke extending to the right and a loop at the bottom left.

07/03/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.487-9 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Senhora Presidente, também acompanho o Relator, denegando a segurança.

A jurisprudência desta Corte sobre o tema da reforma agrária tem evoluído sensivelmente nos últimos anos, tornando-se cada vez mais abrangente. Disso faz prova o belo trabalho de compilação realizado pela Secretaria de Documentação do Tribunal, noticiado há pouco pela Ministra Presidente.

As questões debatidas no presente mandado de segurança já foram objeto dessas várias manifestações desta Corte, em relevantes precedentes.

A alegação, dos impetrantes, de que o decreto expropriatório foi editado antes de exaurida a instância administrativa não prospera em seu benefício. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a circunstância de o recurso administrativo interposto contra o laudo agrônomo de fiscalização não ser dotado de efeito suspensivo não impede a edição do decreto do Presidente da República, que apenas declara o imóvel de interesse social para fins de reforma agrária, mera condição para a propositura da ação de desapropriação [art. 184, § 2º, da CB/88]. A perda do direito de propriedade ocorre somente ao cabo da ação de desapropriação [MS n. 24.163, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, DJ



MS 24.487 / DF

de 19.9.03, MS n. 24.484 e MS n. 25.534, ambos por mim relatados, DJ de 2.6.06 e 10.11.06, respectivamente].

No presente caso, como informam os próprios impetrantes, o Comitê de Decisão Regional do INCRA apreciou o recurso interposto contra o laudo agrônômico de fiscalização, ao qual negou provimento. Os impetrantes interpuseram novo recurso, o qual, igualmente desprovido de efeito suspensivo, foi remetido à instância administrativa superior. Não houve, pois, ofensa ao devido processo legal. O recurso administrativo interposto contra o laudo agrônômico de fiscalização foi apreciado pelo órgão competente.

A questão atinente à notificação dos proprietários de imóveis rurais também já foi debatida no Plenário da Corte. Os impetrantes alegam que nem todos os proprietários foram pessoalmente notificados da realização da vistoria. A ausência de notificação pessoal não poderia ter sido suprida mediante a publicação de editais.

O Supremo, no entanto, já se pronunciou no sentido de que a notificação prévia para a realização de vistoria em imóvel rural reputa-se válida quando, intimado um dos co-proprietários por via postal, com aviso de recebimento, a comunicação aos demais condôminos é realizada mediante publicação de edital, na forma do disposto no art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei n. 8.629/93 [MS n. 24.488, de que fui relator, DJ de 3.6.05]. Perfeitamente válido, pois, o procedimento de notificação dos proprietários do imóvel objeto deste mandado de segurança.

Também não prospera a alegação de que razão de "força maior" teria alterado a produtividade do imóvel dos impetrantes.



Segundo os impetrantes, a chamada "força maior" consistiria na proibição do trânsito de gado entre os Estados-membros de São Paulo e Mato Grosso, que teria prejudicado o desenvolvimento da atividade pecuária. As informações prestadas pela autoridade impetrada, no entanto, dão conta de que tal vedação deixou de existir em junho de 2001. Transcorridos mais de cinco meses entre a data da cessação da vedação e a da realização da vistoria, sem que houvesse movimentação de gado para o imóvel dos impetrantes, a eventual alteração da produtividade do imóvel não pode ser imputada unicamente a esse fato.

Ademais, a impossibilidade de dilação probatória em mandado de segurança torna insuscetível de apreciação a questão relativa à produtividade do imóvel rural. Precedentes: MS n. 24.518, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ de 30.4.04, e MS ns. 25.351, 24.488, 25.360 e 25.534, por mim relatados, DJ de 16.9.05, 3.6.05, 25.11.05 e 10.11.06, respectivamente.



07/03/2007

TRIBUNAL PLENO

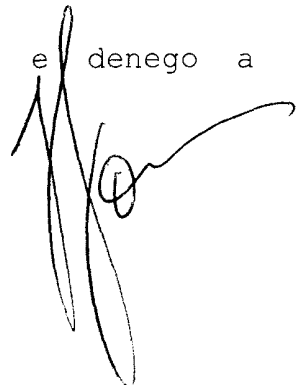
MANDADO DE SEGURANÇA 24.487-9 DISTRITO FEDERALVOTO

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - Senhora Presidente, a exemplo do Ministro-Relator, Carlos Britto, e também me baseando em diversos precedentes, entendo que não há como verificar, em mandado de segurança, a procedência ou improcedência da alegação de improdutividade de imóvel para fins de reforma agrária.

Quanto à questão da notificação, ficou muito bem esclarecido, tanto no voto do Relator quanto no do Ministro Ricardo Lewandowski, que uma das proprietárias foi efetivamente notificada, e os demais o foram por edital.

Por fim, quanto à alegação de violação ao devido processo legal, as informações contraditam esta alegação ao dizer que a questão foi exaustivamente examinada no âmbito administrativo através de pareceres minuciosos que cuidaram da questão.

Portanto, também acompanho o Relator e denego a segurança.



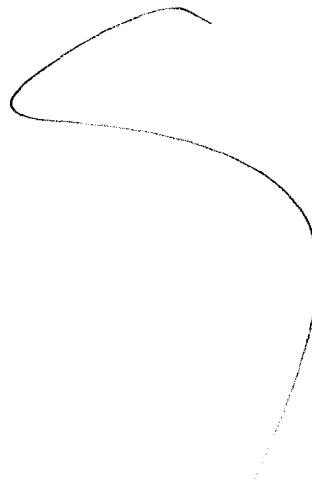
07/03/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.487-9DISTRITO FEDERAL**V I S T A**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhora Presidente, tenho a impressão de que muitas das questões suscitadas na impetração já foram superiormente respondidas nos votos do Ministro Carlos Britto e, agora, do Ministro Ricardo Lewandowski. Todavia, eu fiquei impressionado - e tendo em vista os precedentes desta Corte - com uma alegação que de fato pode repercutir sobre a questão da produtividade, que é a da proibição de transporte de gado na região, especialmente entre São Paulo e Mato Grosso.

De modo que, pedindo vênias aos demais Colegas, peço vista dos autos.

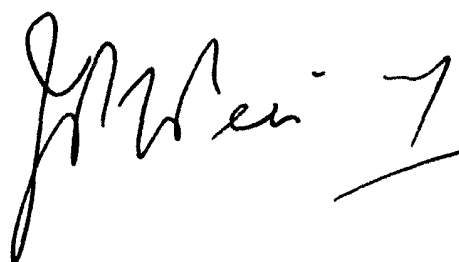


07/03/2007**TRIBUNAL PLENO****MANDADO DE SEGURANÇA 24.487-9 DISTRITO FEDERAL****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Senhora Presidente, peço vênias ao eminente Ministro Gilmar Mendes, mas ouvi o voto do Ministro Ricardo Lewandowski, e Sua Excelência, como já o fizera o Ministro-Relator, demonstrou a inviabilidade, pelo menos em mandado de segurança, do exame desta questão, que foi a única que me impressionou.

No mais, foi taxativamente demonstrada a improcedência com relação à notificação por edital, que é válida, a falta de efeito suspensivo do recurso à administração central do INCRA, e outros que tais.

Por isso, creio que, pelo menos em mandado de segurança, o pedido é inviável, e peço vênias para acompanhar o voto do Ministro-Relator.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gilmar Mendes' followed by a stylized flourish or number '7'.

PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****MANDADO DE SEGURANÇA 24.487-9**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CARLOS BRITTO

IMPTE.(S): ALCEU UNGARO E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S): ATHEMAR DE SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR

IMPDO.(A/S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: Após o voto do Senhor Ministro Carlos Britto (Relator), que denegava a segurança, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Falou pelos impetrantes o Dr. Paulo Eduardo Bezerra Landim. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 04.05.2006.

Decisão: Após o voto-vista do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, denegando a segurança, no que foi acompanhado pela Senhora Ministra Cármen Lúcia e os Senhores Ministros Eros Grau, Joaquim Barbosa, Cezar Peluso e Sepúlveda Pertence, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 07.03.2007.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

f)  Luiz Tomimatsu
Secretário

09/04/2008**TRIBUNAL PLENO****MANDADO DE SEGURANÇA 24.487-9****DISTRITO FEDERAL****VOTO - VISTA**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por Alceu Ungaro, Jadir Ungaro e Yvone Ungaro Garilio contra ato do Presidente da República, qual seja, Decreto Presidencial de 21 de novembro de 2002, que considerou a Fazenda Santa Maria de interesse social para fins de desapropriação. Alegam os impetrantes que:

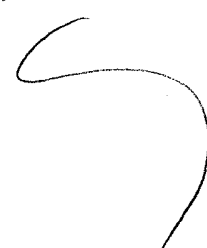
a) houve erros e nulidades que invalidam a vistoria que fundamenta o Decreto expropriatório;

b) há vícios no processo administrativo que tornam nulo o Decreto Presidencial, a saber, ausência de motivação das decisões administrativas, existência de recurso administrativo ainda pendente de apreciação; e falta de notificação prévia e pessoal de dois dos proprietários;

c) o INCRA desconsiderou as razões de força maior que resultaram no reduzido número de cabeças de gado efetivamente presentes na referida fazenda, por ocasião da vistoria, de modo que houve violação da Lei 8.629/93.

Como provas pré-constituídas trazem os impetrantes as Instruções Normativas n.ºs 43, de 28/12/99 e 52, de 12/2000 do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, que proibiram a transferência de animal, produto ou sub-produto de origem animal presumível veiculador do vírus da febre aftosa, do Estado do Mato Grosso para o Estado de São Paulo.

A autoridade coatora, em informações de fls. 1.024-1.110, refuta as alegações e sustenta a legalidade do procedimento administrativo e higidez do Decreto Presidencial.



MS 24.487 / DF

À fl. 1.112, o pedido de liminar foi indeferido pelo então Relator, Ministro Ilmar Galvão.

O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral da República Flávio Giron, opinou pela denegação da segurança (fls. 1115-1121).

A Advocacia Geral da União apresentou documentos com o intuito de comprovar a notificação por edital dos três proprietários (fls. 1126-1131).

Os impetrantes afirmaram, em fls. 1136 e 1137, que os editais foram apresentados *"na tentativa de ilidir a falta de notificação prévia e pessoal dos impetrantes e nu-proprietários, Alceu Ungaro e Jadir Ungaro"* (fl. 1136).

A Procuradoria-Geral da República, opinando acerca dos documentos juntados, afirma que eles comprovam a cientificação dos impetrantes sobre a vistoria. Afirma também que *"eventual ausência de notificação prévia dos impetrantes - não provada nos autos, diga-se - foi satisfatoriamente suprida pelo regular acompanhamento, por aqueles, de todo o iter na esfera administrativa"* (fl.1141).

Em requerimento de fls. 1143 e 1144, os impetrantes postulam juntada de Laudo Pericial realizado nos autos da Ação Declaratória de Nulidade de Vistoria, combinada com Declaração de Produtividade, para provar que o Relatório Agrônômico de Fiscalização, efetuado pelo INCRA, está equivocado em sua conclusão, não cabendo a desapropriação do Imóvel Fazenda Santa Maria.

O Presidente da República, manifestando-se sobre os referidos documentos, afirma que este laudo pericial não é relevante para o mandado de segurança, uma vez que é entendimento pacífico deste Tribunal que não cabe discussão sobre matéria fática em sede de mandado de segurança (fls. 1207-1210).

Instada a pronunciar-se, a Procuradoria-Geral da República, às fls. 1213 e 1214, ratificou este argumento.

Os impetrantes também trouxeram parecer de autoria do Professor Ives Gandra Martins, que destaca a existência de vícios formais e materiais no processo administrativo e o cabimento do presente mandado de segurança (juntado por linha).

MS 24.487 / DF

Na sessão plenária de 04.05.2006, após o voto do Relator, Min. Carlos Britto, que denegava a segurança, pediu vista dos autos o Min. Ricardo Levandowski. Em sessão de 07.03.2007, após o voto-vista do Ministro Levandowski, e os votos dos Ministros Eros Grau, Joaquim Barbosa e Sepúlveda Pertence, que acompanharam o Relator, todos denegando a segurança, pedi vista dos autos para considerar melhor o argumento de que existia impedimento legal para a movimentação das cabeças de gado da Fazenda Santo Antônio situada em Mato Grosso do Sul para a Fazenda Santa Maria, em São Paulo.

Nesse particular, os Impetrantes sustentam, em memorial:

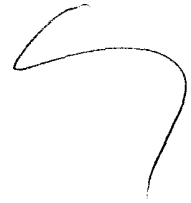
"Ao contrário do insinuado pelo nobre Consultor Geral da União e douta Procuradoria-Geral da República, nunca se pretendeu discutir, aqui, a produtividade do imóvel, apesar de ter ficado cumpridamente comprovado, em perícia realizada nos autos da Ação Declaratória, que o imóvel possuiu e sempre possuiu índices de produtividade superiores a 100% exigidos por lei (...).

A irresignação dos proprietários consiste no fato de o processo administrativo, base e amparo legal para a expedição do decreto expropriatório, estar eivado de vícios que o contaminam e invalidando, por completo, o subsequente decreto Presidencial.

(...)

De fato, os proprietários possuem duas propriedades rurais: a Fazenda Santo Antônio, localizada no Município de Inocência/MS, e a Fazenda Santa Maria, localizada em Sud Mennucci-SP. A primeira funciona como berçário de sua criação de gado e, na segunda, realiza-se a engorda dos animais.

Como provam os documentos de fls. 386/683, os impetrantes por mais de 05 anos antes da ocorrência da vistoria do INCRA, transferiam gado da Fazenda Santo Antônio para a Santa Maria, mantendo os índices de lotação pecuária da Fazenda Santa Maria, muito além dos exigidos pela legislação agrária.



MS 24.487 / DF

Entretanto, com o surgimento de foco de febre aftosa, no Estado do Mato Grosso do Sul, tal como ocorreu há bem pouco tempo, o governo federal, através das Instruções Normativas nº 43 de 28/12/1999 e 52 de 12/2000, proibiu a transferência de animais do Estado do Mato Grosso do Sul para o de São Paulo, impedindo, por consequência, a transferência de animais da Fazenda Santo Antônio para a Fazenda Santa Maria.

Este fato justifica o reduzido número de cabeças de gado que os vistoros do INCRA encontraram no imóvel por ocasião da vistoria ocorrida em novembro de 2001, ou seja, apenas cinco meses após a liberação das barreiras sanitárias, pois, referidas transferências só voltaram a ocorrer a partir de JUNHO/2001.

(...)

Independentemente das nulidades encontradas no processo administrativo e que serão apontadas a seguir, o decreto presidencial não pode subsistir visto que ocorreram razões de força maior, não apreciadas pelo INCRA no processo administrativo, que justificam o baixo efetivo pecuário e impedem a expropriação da Fazenda Santa Maria"

Conforme se verifica, muito embora os Impetrantes afirmem expressamente que não buscam discutir a produtividade do imóvel, os argumentos trazidos em memorial demonstram o contrário.

Entretanto, como já votaram os Ministros Levandowski, Eros Grau, Sepúlveda Pertence e Joaquim Barbosa, acompanhando o Ministro Relator Carlos Britto, pela denegação da segurança, também me convenci de que, muito embora possam existir indícios documentais da plausibilidade do argumento de que as Instruções Normativas Federais do Ministério da Agricultura e Abastecimento prejudicaram a transferência de gado da Fazenda situada no Mato Grosso do Sul para aquela objeto do Decreto Presidencial ora impugnado, situada em São Paulo, a comprovação desse argumento demandaria análise de provas e documentos, refazimento de cálculos e outros atos que não são

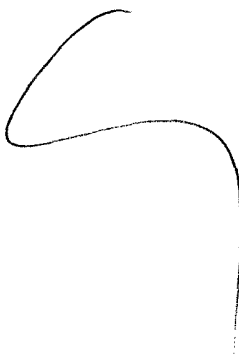
MS 24.487 / DF

compatíveis com a via processual eleita, qual seja, com o mandado de segurança.

Não obstante, não há qualquer impedimento para que os impetrantes, buscando a via processual adequada, como parece ser o caso da Ação Declaratória já ajuizada, ora em curso, encontrem meios de comprovar que a sua propriedade não é improdutiva e atinge os índices legalmente exigidos para utilização da terra e eficiência na sua exploração.

Diante do exposto, acompanhando as razões do voto do Ministro Relator e o voto-vista do Ministro Levandowski, para **denegar a segurança**.

É como voto.



PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****MANDADO DE SEGURANÇA 24.487-9**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CARLOS BRITTO

IMPTE.(S): ALCEU UNGARO E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S): ATHEMAR DE SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR

IMPDO.(A/S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: Após o voto do Senhor Ministro Carlos Britto (Relator), que denegava a segurança, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Falou pelos impetrantes o Dr. Paulo Eduardo Bezerra Landim. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 04.05.2006.

Decisão: Após o voto-vista do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, denegando a segurança, no que foi acompanhado pela Senhora Ministra Cármen Lúcia e os Senhores Ministros Eros Grau, Joaquim Barbosa, Cezar Peluso e Sepúlveda Pertence, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 07.03.2007.

Decisão: Colhido o voto-vista do Senhor Ministro Gilmar Mendes, o Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do relator, denegou a segurança, asseguradas as vias ordinárias. Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente) e o Senhor Ministro Cezar Peluso. Não votou o Senhor Ministro Menezes Direito por suceder ao Senhor Ministro Sepúlveda Pertence, que proferiu voto em assentada anterior. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Plenário, 09.04.2008.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Presentes à sessão os Senhores Ministros



Celso de Mello, Marco Aurélio, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Menezes Direito.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.


Luiz Tomimatsu
Secretário