

11/05/2011

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.192 PARAÍBA

RELATOR : MIN. JOAQUIM BARBOSA
IMPTE.(s) : PAULO ROBERTO JACQUES COUTINHO FILHO
ADV.(A/S) : CARLOS FREDERICO NÓBREGA FARIAS E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMENTA: CONSTITUCIONAL. DESAPROPRIAÇÃO. IMÓVEL RURAL.

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO PRESIDENCIAL DE 06.07.2006.

1. Mandado de segurança impetrado contra decreto presidencial que declarou de interesse social, para fins de estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento de trabalho agrícola, o imóvel conhecido como "Fazenda Tambauzinho" (arts. 5º, XXIV e 84, IV da Constituição e art. 2º, III da Lei 4.132/1962).

Intervenção estatal para garantir as expectativas de moradores locais julgadas legítimas pela União. Quadro de potencial conflito social.

2. Alegada violação de decisão transitada em julgado, prolatada pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, que teria firmado a impossibilidade de desapropriação, para fins de interesse social, da propriedade imóvel (MS 999.2005.000282-6/001 – TJ/PE).

Alegação inconsistente, na medida em que o paradigma versou sobre a incompetência de estado-membro para desapropriar bem imóvel para fins de reforma agrária (desapropriação-sanção, art. 184 da Constituição), e ato tido por coator foi praticado pelo Chefe do Executivo federal.

3. Suposto desvio de finalidade, na medida em que o decreto presidencial teria por real objetivo realizar reforma agrária cuja viabilidade já fora rechaçada pelo Judiciário local.

Argumentação improcedente, pois a desapropriação para fins de reforma agrária não esgota os instrumentos de que dispõe a União para promover o "estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas



MS 26.192 / PB

de povoamento e trabalho agrícola". Com efeito, a desapropriação por interesse, necessidade ou utilidade pública dissociada de eventual violação da função social da propriedade rural pode ser utilizada no âmbito fundiário.

4. Falta de identidade entre a área declarada de interesse social para fins de desapropriação e a área onde residem as famílias que seriam beneficiadas com o assentamento. Por não se tratar de usucapião, a falta de identidade entre a área onde residem as famílias que seriam beneficiadas pela intervenção do Estado e a área desapropriada não impede a iniciativa estatal.

5. Incompetência do INCRA para promover desapropriação de imóvel com objetivo diverso de reforma agrária. Linha rejeitada, porquanto o INCRA pode atuar em nome da União para resolver questões fundiárias, sem recorrer diretamente aos institutos próprios da reforma agrária (desapropriação-sanção, nos termos do art. 184 da Constituição).

6. Ausência de vistoria prévia, nos termos do art. 2º, § 2º da Lei 8.629/1993. Por se tratar de desapropriação por interesse, necessidade ou utilidade públicos, não se aplica o art. 2º, § 2º da Lei 8.629/1993 ao quadro.

Segurança denegada.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do ministro Ayres Britto, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade e nos termos do voto do relator, em denegar a segurança.

Brasília, 11 de maio de 2011.

Ministro JOAQUIM BARBOSA

Relator

Documento assinado digitalmente

11/05/2011

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.192 PARAÍBA

RELATOR : MIN. JOAQUIM BARBOSA
IMPTE.(s) : PAULO ROBERTO JACQUES COUTINHO FILHO
ADV.(A/S) : CARLOS FREDERICO NÓBREGA FARIAS E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR): Trata-se de mandado de segurança impetrado por Paulo Roberto Jacques Coutinho Filho contra ato do Excelentíssimo Senhor Presidente da República cujo teor é o que se segue (fls. 32 - D.O.U., seção 1, de 06.07.2006):

“O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe conferem os arts. 84, inciso IV, e 5o, inciso XXIV, da Constituição, e nos termos do art. 2o, inciso III, da Lei no 4.132, de 10 de setembro de 1962, e do Decreto no 5.735, de 27 de março de 2006,

DECRETA:

Art. 1o Fica declarado de interesse social, para fins de estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola, nos termos do art. 2o, inciso III, da Lei no 4.132, de 10 de setembro de 1962, o imóvel rural denominado “Fazenda Tambauzinho”, com área de cento e vinte e quatro hectares e cinquenta ares, situado no Município de Santa Rita, objeto da Matrícula no 14.396, fls. 168v, Livro 2-CA, do Serviço Notarial e Registral da Comarca de Santa Rita, Estado da Paraíba (Processo INCRA/SR-18/no 54320.000333/2006-49).

Parágrafo único. Constatada a susceptibilidade do imóvel à desapropriação de que cuida o art. 184 da Constituição,

MS 26.192 / PB

converter-se-á imediatamente o procedimento administrativo para fiscalização do cumprimento da função social, nos termos do regramento específico aplicável à espécie.

Art. 2º Excluem-se dos efeitos deste Decreto os semoventes, as máquinas e os implementos agrícolas.

Art. 3º O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA fica autorizado a promover e executar a desapropriação do imóvel rural de que trata este Decreto, na forma prevista na Lei no 4.132, de 10 de setembro de 1962, e no Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, e a manter a área de Reserva Legal e preservação permanente prevista na Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965, preferencialmente em gleba única, de forma a conciliar o assentamento com a preservação do meio ambiente.

Parágrafo único. A Advocacia-Geral da União, por intermédio de sua unidade jurídica de execução junto ao INCRA, poderá, para efeito de imissão de posse, alegar a urgência a que se refere o art. 15 do Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.”

Narra o impetrante que a propriedade em questão é média propriedade rural produtiva (Fls. 3).

Afirma que os governos estadual e federal celebraram convênio para a desapropriação de médias propriedades rurais (com base no art. 2º, III, da Lei 4.132/1962) para distribuição de terras na região a ex-inquilinos do impetrante e que:

“[...] após a edição do convênio, o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado da Paraíba publicou no Diário Oficial de 17.03.2005, o Decreto nº 25.728, no qual declarou o interesse do Estado da Paraíba em desapropriar o referido imóvel rural, por interesse social, a fim de lá estabelecer uma colônia de povoamento agrícola” (Fls. 04).

MS 26.192 / PB

Esse decreto do Governador do Estado da Paraíba teria sido anulado por decisão do Tribunal de Justiça estadual, e, posteriormente, teria ocorrido a publicação do Decreto presidencial, ora impugnado (fls. 5), em violação à referida decisão judicial.

Sustenta-se, nesse sentido, que o Decreto presidencial é nulo tendo em vista a tentativa de burla à impossibilidade de desapropriação de média propriedade rural produtiva para fins de reforma agrária.

Afirma que o objetivo da desapropriação é:

“... assentar os possuidores da área, mantendo-os no local onde hoje habitam, evitando, por conseguinte, o cumprimento de uma ação de despejo das mencionadas famílias, oriunda do processo 0332004001535-7, da 5ª Vara da Comarca de Santa Rita, Paraíba, decisão já devidamente transitada em julgado” (Fls. 14).

Alega, ainda, que a área que se pretende desapropriar é diversa do local onde atualmente residem (Fls. 13), citando laudo judicial (Fls. 15), circunstância essa que configuraria desvio de finalidade do ato impugnado (Fls. 16).

Sustenta, também, a ilegalidade do decreto em virtude da autorização dada ao INCRA para promover a desapropriação, sendo que a autarquia federal não teria competência legal para tanto (nos termos da Lei 4.504/1964).

Afirma o impetrante, a respeito do imóvel, que não foi realizada qualquer vistoria (fls. 23), em violação ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa.

Pede-se o deferimento de medida liminar para “suspender os efeitos do Decreto Expropriatório publicado no Diário Oficial de 05/07/2006 e de todos os atos posteriores visando à desapropriação do imóvel Fazenda Tambauzinho” (fls. 27).

As informações foram prestadas (fls. 1.003-1.228).

A medida liminar pleiteada foi indeferida 1.410-1.414.

O Ministério Público Federal, em parecer elaborado pela

MS 26.192 / PB

subprocuradora-geral da República, Dra. Sandra Cureau, opina pela denegação da ordem (Fls. 1.416-1.426).

É o relatório.

11/05/2011

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.192 PARAÍBA

VOTO

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR): A impetração está alicerçada em cinco argumentos:

1) Violação de decisão transitada em julgado, prolatada pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, que teria firmado a impossibilidade de desapropriação, para fins de interesse social, da propriedade imóvel (MS 999.2005.000282-6/001 – fls. 04);

2) Desvio de finalidade, na medida em que o decreto presidencial teria por real objetivo realizar reforma agrária cuja viabilidade já fora rechaçada pelo Judiciário local;

3) Falta de identidade entre a área declarada de interesse social para fins de desapropriação e a área onde residem as famílias que seriam beneficiadas com o assentamento (Fls. 14);

4) Incompetência do INCRA para promover desapropriação de imóvel com objetivo diverso de reforma agrária;

5) Ausência de vistoria prévia, nos termos do art. 2º, § 2º da Lei 8.629/1993 (Fls. 23).

Passo a examinar o quadro e início pela rejeição do alegado desrespeito à autoridade de decisão transitada em julgado prolatada pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em conjunto com a suposta incompetência do INCRA para pretender a desapropriação do imóvel e desvio de finalidade.

O art. 184 da Constituição reserva à União competência exclusiva para desapropriar, por interesse social e para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. As demais modalidades de desapropriação estão disponíveis à coletividade dos entes federados (art. 5º, XXIV, 182, § 4º e 216, § 1º da Constituição e Lei

MS 26.192 / PB

4.132/1962). Em especial, o art. 2º, III da Lei 4.132/1962 estabelece ser interesse social o “estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola”.

Ora, compete ao INCRA a “promoção e a execução da reforma agrária e da colonização” (grifei - art. 2º, caput da Estrutura Regimental da autarquia – Decreto 5.735/2006). Por seu turno, a Política Agrícola tem por um de seus objetivos favorecer “o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias” (art. 2º, § 1º, a da Lei 4.504/1964).

Por outro lado, o quadro em exame é marcado por preocupante risco de instabilidade social.

A desapropriação da Fazenda Tambauzinho foi objeto da SS 2.721. Destaco de decisão monocrática proferida pelo Ministro Nelson Jobim:

“(B) GRAVE LESÃO À SEGURANÇA PÚBLICA

O Estado argumenta:

“.....

... a decisão resultou na ordem de desocupação da área gerando conflito entre camponeses e polícia militar - que cumpria determinação judicial - por pouco não se efetuando confronto físico de conseqüências imprevisíveis ...

.....” (fls. 17/18).

Tal lesão é evidente.

Suspensio o decreto acima mencionado e os atos posteriores que visam a desapropriar o imóvel Tambauzinho, dar-se-á prosseguimento à ação de despejo () das trinta e duas famílias que ocupam parte do referido imóvel.

O conflito social decorrerá da resistência das famílias que foram amparadas pelo decreto que declarou de interesse social parte do referido imóvel.

MS 26.192 / PB

Isso está demonstrado nos autos por meio de ofício e relatório da polícia militar (fls. 78-80)."

Das informações colho:

"Em suma: O referido autuado administrativo do INCRA retrata com detalhes a existência de iminente conflito social, com repercussões imprevisíveis, inclusive quanto à integridade física dos trabalhadores rurais, por decorrência da anunciada desocupação do imóvel por cumprimento de ordem judicial de reintegração de posse" (Fls. 1.030).

Nessa ordem de fatos, está justificada a intervenção da União, ainda que mediante a atuação do INCRA. O quadro configura-se pela tensão entre o interesse da parte-impetrante, proprietário do imóvel, e pelas pessoas que firmaram expectativa de permanência no local, devido à longa ocupação ("décadas" – fls. 1.051) e à gestão estatal para garantir a estabilidade da situação. A resolução do conflito pela desapropriação não constitui desvio de finalidade, considerado o dever de a União promover "o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que [...~] labutam [na terra], assim como de suas famílias". Trata-se de atribuição própria da União e do INCRA, independentemente de eventual ilícito ou deslize cometido pelo proprietário de bem rural. Neste contexto, a desapropriação não se revela sanção pelo mau aproveitamento da propriedade rural. A medida visa remediar expectativas ligadas à questão fundiária, julgadas legítimas pela União.

Por razões semelhantes, considero não haver violação de autoridade da coisa julgada. Conforme se lê à fls. 843-850, o Tribunal de Justiça da Paraíba entendeu que a tentativa de desapropriação encetada pelo estado-membro consistia em "forma disfarçada de reforma agrária", e, portanto, a competência exclusiva para tanto seria da União. O quadro apurado é diverso: trata-se de desapropriação realizada pela União, juntamente com o INCRA, e, assim, não está em jogo usurpação de competência.

MS 26.192 / PB

Ressalto que o argumento segundo o qual a desapropriação seria forma escamoteada de realizar reforma agrária não se sustenta, pois a harmonização das relações do campo extrapola a perda compulsória da propriedade imóvel como sanção. Neste caso, a transferência compulsória da propriedade é motivada pela necessidade de amparar as expectativas de famílias locais que a União crê serem justas, independentemente da maneira como o impetrante explora a fazenda.

Também afasto a alegação de que a falta de identidade entre a área ocupada pelos eventuais beneficiários é diferente da gleba objeto da desapropriação. A desapropriação não se confunde com usucapião. Adiciona-se a constatação do Ministério Público Federal, no sentido de que:

“ [...] cumpre ao órgão expropriante verificar qual a melhor gleba para o assentamento dos trabalhadores rurais, levando em consideração, inclusive, as áreas de preservação ambiental”.

Passo a examinar o derradeiro argumento, relativo à ausência de vistoria e avaliação prévia do imóvel. Vislumbrei a relevância do tema, ao examinar a medida liminar pleiteada, nos seguintes termos:

“3. Outra alegação, de grande relevância, é a de ofensa às garantias constitucionais ao devido processo legal, ampla defesa e contraditório (fls. 23). A esse respeito, nas informações prestadas, a própria União reconhece que o ‘decreto precedeu efetivamente ao procedimento administrativo de verificação do cumprimento da função social da propriedade’ (fls. 1042). Ao que consta, esse procedimento teria sido fundado nas normas procedimentais do Decreto-Lei 3.365/1941 (por remissão expressa contida na Lei 4.132/1962), que possibilitaria a edição do ato expropriatório antes das medidas administrativas pertinentes (art. 7 do Decreto-Lei 3.365/1941).

Impressiona a alegação, nesse item, apesar da existência de previsão legal, a amparar, em tese, a atuação da União

MS 26.192 / PB

Federal tal como ocorreu. Não obstante, tratando-se de discussão sobre a eventual não-recepção de disposição legal expressa, entendo que o momento adequado para tanto será o julgamento de mérito deste mandado de segurança”.

A perplexidade inicial foi arrefecida pela constatação de que a União, com apoio do INCRA, também detém competência para proceder à desapropriação de bem imóvel por necessidade, interesse ou utilidade públicos, modo de transferência da propriedade que não se confunde com a expropriação-sanção, para fins de reforma agrária, fundada no art. 184 da Constituição e submetida à Lei 8.629/1993.

Ante o exposto, denego a segurança.

É como voto.

11/05/2011

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.192 PARAÍBA

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, queria, em primeiro lugar, fazer uma saudação a Vossa Excelência, ilustre representante do Ministério Público, egrégio Plenário, senhores advogados e estudantes aqui presentes.

Os autos revelam que - ficou bem claro aqui - essa e outras judicializações de questões políticas evitam a reprise daquele trágico episódio denominado "Chacina do Eldorado dos Carajás". Nessa hipótese, esses trabalhadores agrícolas foram vítimas não só de uma ameaça grave, como também de ações que visavam a retirá-los do local. E foi com esse escopo, então, que houve essa intervenção através da desapropriação por fim social, prevista no artigo 5º, XXIV.

De sorte que é bom ficar claro, desde o início, que não se trata de uma desapropriação para reforma agrária, mas de uma desapropriação para assentamentos de trabalhadores de famílias de agricultores.

O primeiro argumento Sua Excelência, o Relator, rebateu à saciedade, porque há determinados vícios formais que são acolhidos pelo Judiciário, mas que não inviabilizam a propositura de uma nova ação. Assim, por exemplo, a ilegitimidade da parte, que pode ser suprida numa proposição de uma nova ação; a falta de um documento, que pode ser proposto posteriormente, se é um documento - digamos assim - essencial à propositura; e, também, no caso, o vício da incompetência, que é um vício suprável, como foi aqui.

Essa modalidade de desapropriação é passível de ser efetivada pelas três esferas da unidade da Federação. No caso, foi empreendida pela União, através do INCRA. E aqui, há uma questão suscitada de ilegitimidade ativa da parte do INCRA, mas que, na verdade, a regulação dessa desapropriação pela Lei nº 4.132/1962 tem de ser conjugada com o Estatuto da Terra, que legitima exatamente o Incra a promover a

MS 26.192 / PB

desapropriação.

Foi essa - digamos assim - percepção promíscua de que se trataria de uma desapropriação por reforma agrária, não de uma desapropriação por interesse social para o assentamento de trabalhadores agrícolas, com base na Lei nº 4.132, que levou a parte a suscitar todas essas questões formais absolutamente incorrentes, porque não são exigíveis por esse procedimento de desapropriação.

Também procurei colacionar exatamente a Suspensão de Segurança nº 2.217, na qual a Corte enfrentou todas essas questões fazendo a distinção entre a desapropriação por interesse social e a desapropriação-sanção, quando o imóvel não é produtivo. Isso é absolutamente indiferente no caso específico, como também acaba sendo indiferente o problema da notificação e desses procedimentos prévios, que só se aplicariam se a desapropriação fosse por reforma agrária. E ela não é.

Por todos esses fundamentos e pela doutrina colacionada de todos os tratadistas de Direito administrativo, dentre tantos podemos destacar a nossa eminente Ministra e Colega Cármen Lúcia, estou também acompanhando o Relator para denegar a ordem.

11/05/2011

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.192 PARAÍBA

VOTO

A SENHORA MINISTRA CARMEN LÚCIA - Senhor Presidente, também acompanho o Ministro Relator.

Queria chamar rapidamente a atenção para um dado que vem sendo reprisado muitas vezes nos processos e que, às vezes, em até alguns comentários percebemos que há um equívoco: toda desapropriação para fins de reforma agrária é de interesse social, mas nem toda desapropriação por interesse social é para reforma agrária.

Mesmo, foi dito da tribuna e está em algumas peças do processo, o que se convencionou repetir no Brasil de que a desapropriação para fins de reforma agrária seria a desapropriação-sanção, não. A própria Constituição trata de outras formas de desapropriação-sanção, como, por exemplo, a do imóvel urbano, no caso do artigo 182, quando não for edificado, mal edificado ou subaproveitado.

Aliás, a Constituição inovou tanto essa matéria que tratou de dois institutos: o da desapropriação, esta que é a desapropriação por interesse social, prevista no artigo 5º, XXIV, da Constituição, da desapropriação-sanção para fins de modificação urbana, prevista no artigo 182, desapropriação-sanção para fins de reforma agrária no imóvel não utilizado, artigo 184, e um outro instituto, que muita gente continua a repetir com a mesma palavra, que se chama expropriação, quando houver realmente o aproveitamento da terra para fins ilícitos, artigo 283 da Constituição.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO
(PRESIDENTE) - Plantio de psicotrópicos, de plantas alucinógenas.

A SENHORA MINISTRA CARMEN LÚCIA - Nesse caso, sim, é expropriação sem indenização. A desapropriação é a transferência

MS 26.192 / PB

mediante pagamento; a expropriação é a retirada do imóvel do patrimônio particular porque ele está contrariando o fim social.

De toda sorte, neste caso, realmente não é desapropriação-sanção. Por tudo que se tem posto e pelo que o Ministro Joaquim Barbosa, de uma forma tão objetiva, apontou, não se está diante de uma sanção. Está-se diante do aproveitamento da terra, que o Poder Público entendeu que servirá melhor a uma outra função.

Não significa que só se faça quando não tiver cumprido a função social, mas o interesse público se sobrepõe ao interesse particular e, nesse caso, a função que haveria de se cumprir, exatamente como disse o Ministro Joaquim Barbosa, para superar o que foi apontado como sendo uma situação de conflito social, seria mediante a desapropriação, tal como iniciada pela entidade competente, a União, e que, por essa razão, faz isso pela entidade também competente que é o INCRA.

Não vislumbro nenhuma nulidade e, como agora enfatizou o Ministro Fux, na verdade, os procedimentos imputados como não tendo ocorrido seriam apropriados se estivesse diante de uma desapropriação para fins de reforma agrária, e que não é o caso. Neste caso, é para fins de assentamento.

Razão pela qual, Senhor Presidente, estou acompanhando o Relator pelas razões por ele expostas.

.....

11/05/2011

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.192 PARAÍBA

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, a matéria está devidamente equacionada. Disse-o bem a Doutora Deborah Duprat – Vice-Procuradora-Geral da República, que nos assiste – que a Lei Maior contempla várias formas de desapropriação. Desapropriação que, conforme sustentado por Celso Antônio Bandeira de Mello, tem como fundamento maior a supremacia do interesse coletivo em relação ao individual. Não se acionou, no caso – e se houvesse sido acionado, ter-se-ia como próprio o questionamento alusivo ao devido processo legal –, o artigo 184 da Carta Federal, objetivando o implemento da reforma agrária propriamente dita. Evocou-se o que está no rol das garantias constitucionais a temperar o direito de propriedade, ou seja, o interesse coletivo, a necessidade ou a utilização, sob o ângulo da ordem pública. Não cabia, para ter-se a edição do decreto pelo Presidente da República, estabelecer processo para ouvir-se possível titular da gleba, possível titular da terra. Evidentemente, foi instaurado processo interno para chegar ao ato impugnado mediante esta impetração, ou seja, o decreto do Presidente da República.

O que decidido pelo Tribunal de Justiça local não repercute na espécie. Não se procedeu à margem do título judicial formalizado pelo Tribunal, mas atuou-se numa via própria reservada, no caso, ao Presidente da República. Isso ocorreu presente, a meu ver, a Lei nº 4.132/62, que foi recepcionada pela Constituição Federal, ao definir, como a revelar interesse social, o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola.

Tanto não se acionou, Presidente, o artigo 184 da Constituição Federal, que houve – ouvi, pelo menos se lançou a notícia – o depósito alusivo à indenização que a Carta quer, na espécie, a mais completa possível e prévia.

Por isso, acompanho o relator, indeferindo a ordem.

11/05/2011

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.192 PARAÍBA

VOTO

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (PRESIDENTE) - Eu também vou acompanhar o eminente Relator, mesmo ressaltando o ótimo desempenho do advogado que ocupou a tribuna, e cumprimento Sua Excelência o Ministro Joaquim Barbosa pela excelente qualidade do voto.

Acho que o eminente Relator enfrentou com galhardia todos os aparentes obstáculos para o equacionamento jurídico da causa no sentido, afinal, do indeferimento do mandado de segurança. Vossa Excelência deixou claro que a questão da coisa julgada ficou adstrita à incompetência do Estado - acho que o Estado da Paraíba - para promover a desapropriação no caso, porque ali se continha um indisfarçável propósito de desapropriação para fins de reforma agrária. E, no caso, o que se ataca é o ato de desapropriação expedido pelo Governo Federal, o decreto expedido pelo Governo Federal, e não mais pelo Governo do Estado da Paraíba.

Matéria de fato e de prova, Vossa Excelência deixou bem, esse tipo de matéria não cabe, no âmbito processual do mandado de segurança, fazer o seu exame.

A Ministra Cármen Lúcia deixou muito bem claro que toda desapropriação para fins de reforma agrária tem que ser por interesse social, mas nem toda desapropriação por interesse social é para atender aos reclamos da reforma agrária. O interesse social não se esgota, não se exaure nessa destinação da reforma agrária.

O Ministro Joaquim Barbosa também me parece que deixou claro que, quanto ao desvio de finalidade do INCRA, o INCRA não existe, a despeito do seu nome, apenas para reforma agrária, ele se inscreve no âmbito mais abrangente, no âmbito material de atuação, no próprio Capítulo III da Constituição, artigo 183, título de número VII. Por quê? Porque esse capítulo tem um nome autoexplicativo: DA POLÍTICA

MS 26.192 / PB

AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA. Então a reforma agrária não exaure toda a política agrícola e fundiária, é um capítulo dessa política agrícola e fundiária.

E a Lei Federal sobre desapropriação por interesse social também faz uma distinção que já se contém na Constituição. Diz a Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, no artigo 2º:

"Art. 2º Considera-se de interesse social:

I - o aproveitamento de todo bem improdutivo" - a questão da improdutividade vem autonomizada neste inciso I - "ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;"

Vale dizer, o tema da improdutividade, que serviria para a expedição do decreto de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, é um, tem autonomia.

O número II, também autonomizado em relação ao número I, comportável na desapropriação por interesse social, é:

"II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola;"

Isso terminou vetado. Mas o número III é o que nos interessa:

"III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;"

Ou seja, a desapropriação por interesse social alcança tanto o imóvel improdutivo - com aquelas ressalvas da Constituição: não se declara, para fins de reforma agrária, a desapropriação de imóvel médio ou pequeno que sejam produtivos -, mas a questão da produtividade está num inciso da lei. Em outro inciso, com autonomia em relação à questão da produtividade, vem exatamente esse: *"o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola"*. Exatamente o objeto do decreto que estamos a apreciar. São duas coisas diferentes. A lei deixa isso bem claro.

MS 26.192 / PB

E o Ministro Celso de Mello, tanto quanto o Ministro Fux, todos, enfim, o Ministro Marco Aurélio, a Ministra Cármen Lúcia, o Ministro Toffoli, na linha do voto da Relatora, já fizeram uma distinção muito importante da desapropriação de que trata o inciso XXIV do artigo 5º da Constituição, no âmbito "DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS". Depois que a Constituição proclama o direito de propriedade, garante esse direito de propriedade no inciso XXII, estabelece a tal hipoteca social de que falou o Ministro Celso de Mello, também a eminente Procuradora Deborah Duprat deixou bem assentado. A propriedade tem que atender a sua função social. Isso está no inciso, às expressas, XXIII do artigo 5º, e é reproduzido, Ministro Celso de Mello, no capítulo "DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA", no Título VII.

A Constituição retoma o seu discurso para, primeiro, assegurar a propriedade privada (inciso II do artigo 170), e, em sequência, proclamar e exigir que essa propriedade cumpra uma função social (inciso III do artigo 170). É claro que a Constituição está falando, tanto no artigo 5º quanto no artigo 170, de uma apropriação que se inscreve no âmbito da competência de qualquer pessoa federada. E deixa claro também que a lei estabelecerá o procedimento para a desapropriação, e vem as modalidades de desapropriação: "...por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social...".

Além dessas modalidades de desapropriação - Vossa Excelência, Ministro Celso de Mello e a Ministra Cármen Lúcia já se referiram à desapropriação confisco, que recebe o nome de expropriação, e àquela desapropriação de imóvel urbano que desatende às exigência do plano diretor -, depois de ser assinado para o seu proprietário um prazo para cumprimento, para utilizar o imóvel adequadamente, a Constituição prevê uma nova modalidade de desapropriação-sanção, porque a indenização, aí, já não se faz em dinheiro, mas em títulos também.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: CANCELADO.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Eu acho que a

MS 26.192 / PB

Constituição acentua que a função social da propriedade rural cumpre-se basicamente pela averiguação da produtividade, e da propriedade urbana pelo aproveitamento. Então, em qualquer dos casos, essas duas são as palavras-chave da Constituição: aproveitamento e produtividade. E isso se apura, realmente, como disse o Ministro Joaquim Barbosa: o Poder Público avalia a entidade competente - no caso, foi a entidade competente - e, no caso concreto, se vai verificar em outro espaço que não o do mandado de segurança.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (PRESIDENTE)- Vossa Excelência disse muito bem no trocadilho bem posto: se toda desapropriação, para fins de reforma agrária, tem que se dar por interesse social, no pressuposto do interesse social, nem toda desapropriação por interesse social se destina à reforma agrária. O interesse social é mais abrangente e não se exaure nessa finalidade da reforma agrária.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Porque está no artigo 5º, XXIV, e, ali, é endereçada a todas as entidades.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (PRESIDENTE) - Então, Ministro Joaquim Barbosa, Vossa Excelência nos proporcionou uma revisitação constitucional sobre esse tema da desapropriação.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) -
CANCELADO

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (PRESIDENTE) - Que é mais abrangente, política agrícola...

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) -
CANCELADO.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (PRESIDENTE) -
Perfeito.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) -
CANCELADO

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (PRESIDENTE)- A

MS 26.192 / PB

reforma agrária é um capítulo dessa política agrícola e agrária.

###

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA 26.192

PROCED. : PARAÍBA

RELATOR : MIN. JOAQUIM BARBOSA

IMPTE.(S) : PAULO ROBERTO JACQUES COUTINHO FILHO

ADV.(A/S) : CARLOS FREDERICO NÓBREGA FARIAS E OUTRO(A/S)

IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, denegou a segurança. Votou o Presidente. Falaram, pelo impetrante, o Dr. Pedro Bannwart Costa e, pelo Ministério Público Federal, a Dra. Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira, Vice-Procuradora-Geral da República. Ausentes, em participação no "2011 US-BRAZIL JUDICIAL DIALOGUE", em Washington, nos Estados Unidos da América, os Senhores Ministros Cezar Peluso (Presidente), Ellen Gracie, Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Ayres Britto (Vice-Presidente). Plenário, 11.05.2011.

Presidência do Senhor Ministro Ayres Britto (Vice-Presidente). Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Joaquim Barbosa, Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira.

p/ Luiz Tomimatsu
Secretário