

14/12/2011

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.493 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
IMPTE.(S)	: ESPÓLIO DE ARIOVALDO BARRETO E OUTRO REPRESENTADOS POR GILZA DE CAMPOS BARRETO
ADV.(A/S)	: GILBERTO VIEIRA LEITE NETO E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S)	: UNIÃO
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DESAPROPRIAÇÃO – PROPRIEDADE – FICÇÃO JURÍDICA – ABERTURA DE SUCESSÃO. Consoante dispõe o artigo 46, § 6º, da Lei nº 4.504/64, por força da herança, o imóvel é considerado como se dividido já estivesse.

DESAPROPRIAÇÃO – VISTORIA. Descabe implementar a vistoria quando o imóvel tem sido alvo de invasão.

DESAPROPRIAÇÃO – VISTORIA – NOTIFICAÇÃO. Sendo o objetivo da notificação ensejar ao proprietário o acompanhamento da vistoria, designando, inclusive, técnico, a designação de data mostra-se indispensável à valia da medida.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em conceder a segurança, nos termos do voto

MS 25.493 / DF

do relator e por maioria, em sessão presidida pelo Ministro Cezar Peluso, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 14 de dezembro de 2011.

MINISTRO MARCO AURÉLIO – RELATOR

MANDADO DE SEGURANÇA 25.493 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
IMPTE.(s)	: ESPÓLIO DE ARIIVALDO BARRETO E OUTRO REPRESENTADOS POR GILZA DE CAMPOS BARRETO
ADV.(A/S)	: GILBERTO VIEIRA LEITE NETO E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
LIT.PAS.(A/S)	: UNIÃO
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto como relatório o que tive a oportunidade de consignar ao deferir a medida acauteladora:

1. Este mandado de segurança está dirigido contra ato do Excelentíssimo Senhor Presidente da República que implicou a declaração de interesse social, para fins de reforma agrária, do imóvel rural denominado Fazenda Tingui, situado nos municípios de Malhador, Santa Rosa de Lima e Riachuelo, no Estado de Sergipe. Colho da inicial as seguintes causas de pedir:

a) com o falecimento dos proprietários, o imóvel foi transmitido aos herdeiros, e incumbia a ciência destes para acompanharem a vistoria e o processo de desapropriação;

b) entre a notificação ao espólio e a vistoria, transcorreu tempo que dificultou o acompanhamento dos trabalhos;

c) o imóvel, quando da feitura da vistoria, encontrava-se invadido, ficando com isso prejudicada a apuração da produtividade;

d) na averiguação do grau de utilização da terra, foram incluídas áreas não aproveitáveis;

e) a Fazenda veio a ser destacada para vistoria e desapropriação mesmo diante da invasão pelos Sem-Terra, olvidando-se decisão de reintegração, isso após o processo possessório haver tramitado, chegando, inclusive, ao Superior Tribunal de Justiça.

Pleiteia-se a concessão de liminar que implique o afastamento da eficácia do decreto desapropriatório, vindo-se, alfm, a fulminá-lo. Juntaram-se à inicial os documentos de folha 21 a 149.

MS 25.493 / DF

Acrescento que os impetrantes defendem a aplicação do princípio da saisina, sustentando que, aberta a sucessão, a propriedade foi transmitida, desde logo, em partes iguais, aos seis herdeiros. Citam como precedente o Mandado de Segurança nº 24.999-4/DF, relator Ministro Carlos Velloso, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 4 de fevereiro de 2005.

Mediante a mensagem de folha 165, a autoridade apontada como coatora encaminha trabalho elaborado pela Advocacia-Geral da União, com manifestação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e os documentos de folha 193 a 256. Argui a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido por ausência de direito líquido e certo dos impetrantes. Alega o envolvimento de fatos controvertidos e a pretensão de discutir-se a produtividade do imóvel pela via do mandado de segurança, quando a medida adequada é a ação de desapropriação. Atribui autonomia ao decreto expropriatório, afastando-o de eventuais vícios relativos ao processo administrativo.

No mérito, assevera que as certidões de casamento não se prestam a identificar os herdeiros. Qualifica-os como condôminos de área única, classificada de grande propriedade improdutiva, de 66,23 módulos fiscais. Impugna as certidões de casamento juntadas com a inicial, indicando, como documento hábil a constatar as dimensões da área dividida e a aferir a imunidade à desapropriação, apenas certidão do processo de inventário contendo a partilha. Refuta a nulidade por cerceamento de defesa dos herdeiros, assinalando que as notificações da vistoria preliminar e das conclusões do laudo foram feitas na pessoa da inventariante dos espólios, Gilza de Campos Barreto, que deixou transcorrer, sem manifestar-se, o prazo para a impugnação. Assegura que o fato de o imóvel encontrar-se invadido por integrantes do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra desde 1997 e a existência de decisão judicial obstando a desapropriação não impedem o processo expropriatório. Explicita que a área, abandonada, vinha sendo explorada sem conflito, apenas pelos invasores, mesmo antes da edição da Medida Provisória nº 2.183-56/2001.

Relativamente à sentença de reintegração, afirma não haver coisa julgada material, por se tratar de situação modificável a cada ano. Menciona como precedentes os Mandados de Segurança nº 24.488-7/DF, relator Ministro Eros Grau, nº 23.369-9/GO, relatado pelo Ministro Moreira Alves, e nº 22.634-0/PE, relator Ministro Octavio Gallotti,

MS 25.493 / DF

com acórdãos publicados, respectivamente, no Diário da Justiça de 3 de junho de 2005, 9 de fevereiro de 2001 e 1º de agosto de 1997. Diz da ausência dos requisitos para a concessão da liminar e pugna pelo indeferimento da ordem.

A União apresentou a contestação de folha 263 a 280, no mesmo sentido das informações do impetrado, requerendo a não concessão da segurança.

O Procurador-Geral da República, à folha 282 à 287, salienta que, efetivada a notificação à inventariante no dia 26 de novembro de 2004, a vistoria ocorreu entre os dias 21 a 23 e 28 a 30 de dezembro de 2004, tendo sido retomada posteriormente nos dias 11 a 14 e 18 a 22 do mês de janeiro de 2005. Ressalta que, no documento de folha 93, não ficou especificado o momento em que esta seria realizada, indicando-se apenas os três dias úteis após o recebimento da notificação. Aponta esse ato como meramente formal, haja vista que não informou aos proprietários a data precisa da execução dos trabalhos técnicos. Com isso, entende violados o direito de defesa e o devido processo legal, este último regrado pelo § 2º do artigo 2º da Lei nº 8.629/93, afirmando que impugnação administrativa deficiente por esta causa não afasta o prejuízo dos impetrantes. Pondera que, apesar de a fixação da data para o início do procedimento não ser rígida, o longo intervalo de tempo desde a notificação retirou a finalidade do ato, ou seja, a de realmente cientificar o proprietário para viabilizar o acompanhamento da vistoria. Cita como precedentes os acórdãos alusivos aos Mandados de Segurança nº 23.856-9/MS, relator Ministro Cezar Peluso, publicado no Diário da Justiça de 8 de outubro de 2004, e nº 24.547-6/DF, relatado pela Ministra Ellen Gracie, publicado no Diário da Justiça de 23 de abril de 2004. Alfim, opina pela concessão da ordem.

Em 31 de agosto de 2009, liberei o processo para julgamento.

É o relatório.

MANDADO DE SEGURANÇA 25.493 DISTRITO FEDERAL**V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Reitero o que tive a oportunidade de consignar ao deferir a medida acauteladora para suspender a eficácia do decreto expropriatório:

2. Das causas de pedir, duas surgem com relevância incontestável. A primeira está ligada à transmissão da propriedade aos herdeiros, a quem a notificação da vistoria teria de ser feita. A esse dado soma-se a questão do módulo rural, porquanto, consoante dispõe o § 6º do artigo 46 da Lei nº 4.504/64, por força de herança, o imóvel é considerado como se dividido já estivesse. A segunda causa de pedir, da maior importância, está retratada no fato de se haver promovido vistoria à margem do texto da Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001 - imóvel invadido não pode ser alvo de vistoria para efeito de desapropriação. A razão decorre da ordem natural das coisas. É que fica prejudicada a responsabilidade dos proprietários quanto ao grau de produtividade.

[...]

Deixei para analisar as demais causas de pedir no julgamento final do mandado de segurança, que ora ocorre. Ressalto, mais uma vez, o objetivo, em termos de organização da sociedade, de obstaculizar-se vistoria de imóvel invadido. Tudo deve ser feito no sentido de observar-se a paz social, evitando-se a justiça pelas próprias mãos e respeitando-se o direito alheio. Não se chega à reforma agrária por meio de invasões, mas mediante provocação das autoridades competentes para atuarem nesse campo segundo os ditames constitucionais e legais.

A esses dados, à procedência dessas causas de pedir, acrescente-se o que versado no parecer da Procuradoria Geral da República. A da notificação - no caso, ocorrida na figura do inventariante, considerado o espólio - não tem outra finalidade senão viabilizar o acompanhamento cabível. O proprietário pode, inclusive, contratar técnico para fazê-lo. Isso se mostra suficiente a concluir-se que é elemento substancial da notificação, é forma essencial à valia do ato, haver a designação da data da vistoria. Notifica-se não considerada a possibilidade de acontecer a qualquer momento, mas visando à ciência do dia exato em que os trabalhos de campo terão lugar. A notificação não serve a gerar, até mesmo, ambiente de incerteza quanto à data da presença dos técnicos.

Conforme registrado no parecer do Ministério Público, é nesse sentido a

MS 25.493 / DF

jurisprudência da Corte. No Mandado de Segurança nº 23.856-9/MG, cujo acórdão foi publicado no Diário da Justiça de 8 de outubro de 2004, o Ministro Cezar Peluso consignou que:

[...]

A razão dessas exigências, pouco menos que óbvia, é porque o efetivo recebimento da notificação atende, a um só tempo, à necessidade de dar ao proprietário ciência da data de ingresso de técnicos do INCRA no imóvel e facultar-lhe acompanhar, por si ou por outrem, a vistoria e o levantamento dos dados físicos da coisa, aparelhando-se para exercer os poderes do contraditório e da ampla defesa, em juízo e fora dele, em tutela do direito de propriedade, contra eventual desapropriação arbitrária, abusiva ou, enfim, de qualquer modo avessa ao ordenamento.

[...]

Da mesma forma o Tribunal decidiu ao julgar o Mandado de Segurança nº 24.547-6/DF, relatado pela Ministra Ellen Gracie, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 23 de abril de 2004. Mais uma vez, fez-se ver a necessidade de objeto específico na notificação a ser implementada.

Conforme ressaltado no parecer, na espécie, não houve fixação de data nem, ao menos, de espaço de tempo razoável para o início dos trabalhos. A exigência de o proprietário manter equipe técnica de plantão para acompanhar a vistoria não se coaduna com a ordem natural das coisas. Na esfera administrativa, o espólio tentou ver acolhido o vício. Os esforços se mostraram inúteis.

Quanto à consideração de áreas não aproveitáveis, considerem o detalhamento do laudo de folhas 103 e seguintes. Apontaram-se áreas impróprias à exploração e se disse que, ante a invasão verificada, existiria a exploração de lotes pelos acampados. Em síntese, esta causa de pedir fica alcançada pela invasão, que inviabilizou levar-se em conta exploração na área aproveitável do imóvel.

Consoante referido na inicial e também no parecer da Procuradoria Geral da República, está-se diante de situação emblemática de desrespeito a reiterados pronunciamentos desta Corte no tocante à observância dos requisitos atinentes à desapropriação. As autoridades administrativas do Incra hão de evoluir, vindo a atentar para os precedentes do Supremo, de modo a marchar-se com segurança nesse ato extremo que é

MS 25.493 / DF

o de desapropriação.

Concedo a ordem para declarar insubsistente, em definitivo, o decreto desapropriatório, que, tudo indica, visou a acomodar situação que fora submetida ao crivo do Judiciário, com decisão de reintegração preclusa na via da recorribilidade. É como voto na espécie.

19/05/2010

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.493 DISTRITO FEDERAL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhor Presidente, em razão de ter que me ausentar, gostaria de antecipar meu voto.

Em relação a esta questão de insignificância da ocupação, relembro que nós firmamos o precedente no Mandado Segurança 24.764, mostrando até mesmo que esse critério revelava um desconhecimento da vida rural, da realidade rural. Quer dizer, quem utiliza a propriedade, o faz de maneira completa. E claro que o esbulho, a turbção perturba toda a sua utilização. Daí, a dizer-se que é um percentual mínimo, mas, na porteira ou, na verdade, em qualquer parte do imóvel, acaba por comprometer todo esse processo, e estaríamos também descumprindo a própria legislação que tem o sentido de inibir a invasão.

E, diga-se, Senhor Presidente, que os dados são também impressionantes. Depois, farei a juntada. Aqui, se trata de preservar, de evitar conflitos.

À proporção que a medida provisória é observada, reduzem-se os conflitos armados no campo, reduzem-se os casos de lesões corporais e mortes, caem os homicídios. Portanto, nós devemos ter noção da responsabilidade que marca a decisão desta Corte nos casos específicos.

Outra observação, agora decorrente da experiência no CNJ, que Vossa Excelência, ontem, teve a honra de presidir pela primeira vez; nós, no CNJ, celebramos, inauguramos o assim chamado Fórum Fundiário, que trata dessas questões para dar uma dinâmica e monitorar tanto os conflitos no campo como também, eventualmente, os conflitos urbanos.

O coordenador deste fórum, muito bem sucedido, é o juiz Marcelo Berti, de São Paulo. E nós tomamos uma série de medidas.

O que se verifica num levantamento feito no Estado do Pará, que é o Estado onde tem um quadro de conflagração? E os dados vêm do INCRA. Temos hoje algo em torno, no Pará, de dez mil lotes vazios. Portanto, há um banco de terras hoje à disposição das pessoas. Mas por

MS 25.493 / DF

que se precisa da invasão e de todo o movimento? Para manter a chama e, obviamente, manter também o financiamento do movimento.

Então, é preciso que nós estejamos atentos para não alimentar esse tipo de conflito. Claro, tem que haver reforma agrária, tem que haver distribuição de terras, mas não se pode incentivar esse tipo de conflito.

A mesma constatação fez o Governador de Pernambuco, diante do chamado Abril Vermelho: há muita terra, mas não há assentamento. E não há assentamento, às vezes, até porque não há assentados. Na verdade, é mais interessante não ser assentado e pertencer a esse movimento ativo.

Então, é preciso estar muito atento a todas as consequências desse tipo de julgado. Mas bastaria aquilo que o Relator já trouxe: de fato, a notificação tem uma razão de ser, e nós o dissemos bem naquele caso, salvo engano, do Rio Grande do Sul, quando dissemos que isso estava atrelado a uma finalidade. Era uma norma de organização e procedimento para proteger o direito de propriedade. Tinha um nexos.

E a questão da invasão realmente é extremamente sensível. Quem tiver noção de cem, duzentos, trezentos, quatrocentos hectares, e souber que a propriedade está invadida, ainda que numa fração, saberá que já não pode mais dispor dela, já não tem mais a liberdade de utilizá-la amplamente. Imagine a possibilidade e a potencialidade de conflitos a partir desta situação de fato!

Portanto, é preciso que nos atentemos para a gravidade da decisão que se esboça neste caso.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Vossa Excelência me permite? A lei, no tocante ao óbice à vistoria, não distingue a extensão da invasão.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Nem poderia fazê-lo.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Contenta-

MS 25.493 / DF

se com certo fenômeno, a ocorrência da invasão.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Portanto, Senhor Presidente, vou me manifestar também no sentido já aqui manifestado pelo ministro Marco Aurélio, na linha do parecer da Procuradoria e da jurisprudência que se firmou no Tribunal, dizendo ser irrelevante, o que decorre da própria legislação, o número de hectares eventualmente invadidos.

Acho que o Tribunal só pôde firmar o entendimento anterior a este por, talvez, não levar em conta o que significava a própria invasão.

Por outro lado, temos aqui, chamo a atenção, uma grave responsabilidade política, que é a de, ao incentivar eventualmente a invasão, incentivar o conflito no campo, com todas as consequências que isso representa. Significa dizer: aumento de mortes no campo.

O cumprimento da medida provisória levou a uma redução. O seu descumprimento levou a um aumento.

Quem aposta nesse tipo de conflito, quem quer de fato produzir esse tipo de índice, certamente, chancela o descumprimento da medida provisória.

Concedo a ordem.

19/05/2010

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.493 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Peço licença a Vossa Excelência, Senhor Presidente, e, também, aos eminentes Ministros, para antecipar o meu voto, que acompanha aqueles que acabam de ser proferidos pelos Ministros MARCO AURÉLIO, Relator, e GILMAR MENDES.

Tenho salientado, em votos proferidos no Supremo Tribunal Federal, que não se pode desconsiderar o fato relevantíssimo de que vivemos sob um regime constitucional cujos fundamentos, estruturados em bases democráticas, garantem a intangibilidade do direito de propriedade (embora este não possua caráter absoluto), ao mesmo tempo em que disciplinam o procedimento de expropriação dos bens pertencentes ao patrimônio privado.

Não questiono a necessidade de execução, no País, de um programa de reforma agrária, cujá implementação se faz inadiável e essencial à superação dos conflitos fundiários e à viabilização do acesso dos despossuídos à propriedade da terra.

É que o acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a



MS 25.493 / DF

utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem, inegavelmente, elementos de realização da função social da propriedade. A desapropriação, nesse contexto - enquanto sanção constitucional ao descumprimento da função social da propriedade (JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 281, item n. 13, 32ª ed., 2009, Malheiros) - reflete importante instrumento destinado a dar consequência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social.


Isso significa, portanto, Senhor Presidente, que incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico-social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade.

MS 25.493 / DF

É importante reafirmar que o direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República.

Nada justifica, porém, o emprego ilegítimo do instrumento expropriatório, quando utilizado pelo poder estatal com evidente transgressão aos princípios e normas que regem e disciplinam as relações entre as pessoas e o Estado. Não se pode perder de perspectiva, por mais relevantes que sejam os fundamentos da ação expropriatória do Estado, que este não pode - e também, não deve - desrespeitar a cláusula do "due process of law", que condiciona qualquer atividade do Estado tendente a afetar, dentre outros direitos, aquela que concerne à propriedade privada.

Essa mesma advertência também se impõe a quaisquer particulares, movimentos ou organizações sociais que visem, pelo emprego arbitrário da força e pela ocupação ilícita de imóveis rurais, a pressionar e a constranger, de modo autoritário, o Poder



MS 25.493 / DF

Público a promover ações expropriatórias, **para efeito** de execução do programa de reforma agrária.

É que tais atividades são claramente desenvolvidas à margem da lei e praticadas com **evidente** desprezo aos princípios que informam o sistema jurídico.

Desse modo, não se pode ignorar que a Constituição da República, após estender, ao proprietário, a cláusula de garantia inerente ao direito de propriedade (art. 5º, XXII), proclama que "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal" (art. 5º, LIV).

Cumpr assinalar, por isso mesmo, que a destituição dominial que incida sobre o proprietário de qualquer bem não prescinde - enquanto medida de extrema gravidade que é - da necessidade de observância estatal **das garantias inerentes** ao "*due process of law*", consoante observa autorizado magistério doutrinário (CELSO RIBEIRO BASTOS, "*Comentários à Constituição do Brasil*", vol. 2/284-285, 3ª ed., 2004, Saraiva).

MS 25.493 / DF

Não custa enfatizar, bem por isso, que a União Federal - mesmo tratando-se da execução e implementação do programa de reforma agrária - não está dispensada da obrigação, que é indeclinável, de respeitar, no desempenho de sua atividade de expropriação, por interesse social, os postulados constitucionais, que, especialmente em tema de propriedade, protegem as pessoas e os indivíduos contra a eventual expansão arbitrária do poder.

Essa asserção - ao menos enquanto subsistir o sistema consagrado em nosso texto constitucional - impõe que se repudie qualquer medida que importe em arbitrária negação ou em injusto sacrifício do direito de propriedade, notadamente quando o Poder Público se deparar, como no caso ora em exame, com atos de espoliação ou de violação possessória.

Impende considerar, na análise dessa questão, as ponderações feitas pelo eminente e saudoso Professor MIGUEL REALE ("Liberdade e Democracia", p. 2, "O Estado de São Paulo", de 10/06/2000), que, em magistério irrepreensível, destaca a necessidade de respeito ao império do Direito e da lei:

"Tem-se pretendido justificar os atos violentos perpetrados pelo Movimento dos Sem Terra (MST) com a invocação da liberdade na democracia, de tal modo que



MS 25.493 / DF

seriam ilícitas e reprováveis as medidas governamentais destinadas a manter a ordem pública, assegurando os direitos das vítimas dos atentados. Nada mais absurdo que tal assertiva.

Em verdade, no regime democrático a liberdade **jamais** poderia significar a faculdade de fazer o que bem se entende, porquanto ela é um bem comum de caráter universal, **de tal modo** que a ação dos cidadãos pressupõe o respeito mútuo dos direitos e prerrogativas de cada um.

.....
Assim sendo, **não há como legitimar**, à luz da liberdade, **a invasão de terras** a pretexto de não estarem sendo devidamente cultivadas por seus proprietários. É para assegurar o cumprimento dos deveres que assiste a todos o direito de representação ao Estado, no caso de uma propriedade rural não estar atendendo à sua função social, reclamando sua desapropriação para fins de reforma agrária. **O que não é lícito aos indivíduos nem a nenhum grupo social é converter-se em juiz da questão, invadindo desde logo as terras** para nelas assentar agricultores (...).

Em boa hora, o Direito Constitucional brasileiro foi enriquecido pelo princípio em vigor no Common Law, e consagrado pelo inciso LIV do artigo 5º da Constituição, segundo o qual 'ninguém será privado da liberdade e de seus bens sem o devido processo legal'.

Isto posto, no caso de apossamento manifestamente ilegal feito pelo MST, seja de terras, seja de edifícios públicos, não se pode negar ao Estado o emprego da Polícia Militar para manter a ordem, restituindo o bem espoliado.

.....
Quando se pensa o contrário, justificando atos de espoliação, é que já se deixou de raciocinar nos termos da lei, mas, sim, em função de motivos ideológicos, ou seja, das leis futuras que se pretende instaurar pela força, segundo aspirações que nada têm que ver com a democracia (...).

.....
Como se vê, a liberdade que a democracia assegura é a exercida na forma da lei, sendo sábio o antigo brocardo 'ubi lex, ibi libertas', ou, por outras palavras, não há liberdade fora da lei. **Isso é da essência da democracia** (...)." (grifei)

MS 25.493 / DF

O exercício arbitrário das próprias razões, ainda que praticado para satisfazer pretensão eventualmente legítima, encontra repulsa no ordenamento jurídico, especialmente quando os atos que ofendem direitos de terceiros configuram medidas caracterizadoras de violação possessória, valendo lembrar, neste ponto, que o esbulho possessório - mesmo tratando-se de propriedades alegadamente improdutivas - constitui ato revestido de ilicitude jurídica.

Nada pode justificar o desrespeito à autoridade das leis e à supremacia da Constituição da República.

O fato, Senhor Presidente, é que a exigência de respeito à lei e à autoridade da Constituição da República representa condição indispensável e necessária ao exercício da liberdade e à prática responsável da cidadania, nada podendo legitimar a ruptura da ordem jurídica, quer por atuação de movimentos sociais (qualquer que seja o perfil ideológico que ostentem), quer por iniciativa do Estado, ainda que se trate da efetivação da reforma agrária, pois, mesmo esta, depende, para viabilizar-se constitucionalmente, da

MS 25.493 / DF

necessária observância dos princípios e diretrizes que estruturam o ordenamento positivo nacional.

O esbulho possessório, além de qualificar-se como ilícito civil, também pode configurar situação revestida de tipicidade penal, caracterizando-se, desse modo, como ato criminoso (CP, art. 161, § 1º, II; Lei nº 4.947/66, art. 20).

Esse dado, a meu juízo, assume relevo indiscutível, pois não se pode ignorar que os atos reveladores de violação possessória, além de instaurarem situações impregnadas de inegável ilicitude civil e penal, traduzem hipóteses caracterizadoras de força maior, aptas, quando concretamente ocorrentes, a infirmar a própria eficácia da declaração expropriatória.

Não constitui demasia relembrar, neste ponto, Senhor Presidente, que a necessidade de respeito ao império da lei e a possibilidade de invocação da tutela jurisdicional do Estado - que configuram valores essenciais em uma sociedade democrática - devem representar o sopro inspirador da harmonia social, significando, por isso mesmo, um veto permanente a qualquer tipo de comportamento cuja

MS 25.493 / DF

motivação derive do intuito deliberado de praticar gestos inaceitáveis de violência e de ilicitude, como os atos de invasão da propriedade alheia e de desrespeito à autoridade das leis da República.

Os fundamentos em que se apóia esta impetração justificam a concessão do mandado de segurança, especialmente se se tiver presente a jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou na matéria ora em exame, em decisões proferidas a propósito de declarações expropriatórias de imóveis rurais objeto de esbulho possessório.

Em tais decisões, esta Corte Suprema - considerado, notadamente, o julgamento plenário da ADI 2.213-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, em que se reconheceu, em juízo de delibação, a plena legitimidade constitucional do art. 2º, § 6º, da Lei nº 8.629/93, na redação dada pela MP nº 2.183-56 de 24/08/2001 - tem advertido que o esbulho possessório, enquanto subsistir (e até dois anos após a desocupação do imóvel rural invadido por movimentos sociais organizados), impede que se pratiquem atos de vistoria, de avaliação e de desapropriação da propriedade imobiliária rural, por interesse social, para efeito de reforma agrária, pois a prática da violação

MS 25.493 / DF

possessória, além de configurar ato impregnado de evidente ilicitude, revela-se apta a comprometer a racional e adequada exploração do imóvel rural, justificando-se, por isso mesmo, a invocação da "vis maior", em ordem a afastar a alegação de descumprimento da função social (RTJ 182/545, Rel. Min. ELLEN GRACIE - RTJ 187/910, Rel. Min. CELSO DE MELLO - MS 23.563/GO, Rel. p/ o acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA, v.g.):

"- CONSTITUCIONAL. AGRÁRIO. REFORMA AGRÁRIA: DESAPROPRIAÇÃO. IMÓVEL INVADIDO: 'SEM-TERRA'.

I. - Imóvel rural ocupado por famílias dos denominados 'sem-terra': situação configuradora da justificativa do descumprimento do dever de tornar produtivo o imóvel. Força maior prevista no § 7º do art. 6º da Lei 8.629/93. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

II. - Mandado de segurança deferido."
(RTJ 188/131, Rel. Min. CARLOS VELLOSO - grifei)

O Supremo Tribunal Federal, Senhor Presidente, ao extrair consequências jurídicas do esbulho possessório praticado por terceiros, ainda que organizados em movimentos coletivos, teve presente - em casos nos quais invalidou a declaração expropriatória emanada do Presidente da República - a circunstância excepcional ora referida.



MS 25.493 / DF

Esta Suprema Corte, por mais de uma vez, pronunciando-se sobre a questão específica do esbulho possessório, executado, mediante ação coletiva, por movimentos de trabalhadores rurais, não hesitou em censurar essa prática ilícita, ao mesmo tempo em que anulou o decreto presidencial consubstanciador da declaração expropriatória de imóveis rurais, pois, com a arbitrária ocupação de tais bens, não mais se viabiliza a realização de vistoria destinada a constatar se a propriedade invadida teria atingido, ou não, coeficientes mínimos de produtividade fundiária.

É que a prática ilícita do esbulho possessório, quando afetar (ou não) os graus de utilização da terra e de eficiência em sua exploração, comprometendo (ou não) os índices fixados por órgão federal competente, qualifica-se, sempre, em face dessa anômala situação, como hipótese configuradora de força maior, constituindo, por efeito da incidência dessa circunstância excepcional, causa inibitória da válida edição do decreto presidencial consubstanciador da declaração expropriatória, por interesse social, para fins de reforma agrária, especialmente naqueles casos em que o coeficiente de produtividade fundiária - revelador do caráter produtivo da propriedade imobiliária rural e assim comprovado por registro constante do Sistema Nacional de Cadastro Rural - vem a ser



MS 25.493 / DF

descaracterizado como decorrência direta e imediata da ação predatória desenvolvida pelos invasores, cujo comportamento, frontalmente desautorizado pelo ordenamento jurídico, culmina por frustrar a própria realização da função social inerente à propriedade.

Esse entendimento - que identifica, no ato de esbulho possessório, causa impeditiva de declaração expropriatória do imóvel rural, para fins de reforma agrária (RTJ 182/545, Rel. Min. ELLEN GRACIE - RTJ 183/171, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA - MS 23.323/PR, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, v.g.) - acentua que a ocupação ilícita da propriedade imobiliária, notadamente nos casos em que esta se faz de modo coletivo, além de impedir, injustamente, que o proprietário nela desenvolva regular atividade de exploração econômica, representa motivo legítimo que justifica, ante o caráter extraordinário de tal anômala situação, a impossibilidade de o imóvel invadido atender os graus mínimos de produtividade exigidos pelo ordenamento positivo, para, desse modo, poder realizar a função social que lhe é inerente.

Esse particular aspecto da questão resultou evidenciado, quando do julgamento plenário, por esta Suprema Corte, do MS 22.666/PR, Rel. Min. ILMAR GALVÃO (RTJ 175/921), ocasião em que o



MS 25.493 / DF

Tribunal anulou declaração expropriatória que incidira sobre imóvel rural cujas atividades foram injustamente paralisadas, por efeito de esbulho possessório praticado, coletivamente, por movimento de trabalhadores rurais.

O acórdão consubstanciador desse julgamento está assim ementado:

"REFORMA AGRÁRIA. IMÓVEL RURAL. DECRETO QUE O DECLAROU DE INTERESSE SOCIAL, PARA ESSE FIM. ALEGADA AFRONTA AO ART. 185, II, DA CONSTITUIÇÃO.

Imóvel que cumpriu sua função social até ser invadido por agricultores 'sem-terra', em meados de 1996, quando teve suas atividades paralisadas.

Situação configuradora da justificativa da força maior, prevista no § 7º do art. 6º da Lei nº 8.629/93, que tem por efeito tornar o imóvel insuscetível de desapropriação por interesse social, para fim de reforma agrária.

Mandado de segurança deferido." (grifei)

Essa mesma orientação foi reiterada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 22.328/PR, Rel. Min. ILMAR GALVÃO (RTJ 163/984-985), que reconheceu a invalidade da declaração expropriatória de imóvel rural, comprometido, em razão do esbulho possessório que injustamente o atingira, na consecução dos índices adequados de produtividade compatíveis com as exigências estipuladas em lei, considerados, para esse efeito, os cálculos do



MS 25.493 / DF

GUT (grau de utilização da terra) e do GEE (grau de exploração econômica):

"**DECRETO QUE DECLAROU DE INTERESSE SOCIAL, PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA, O IMÓVEL RURAL DENOMINADO 'FAZENDA INGÁ', NO MUNICÍPIO DE ALVORADA DO SUL, PARANÁ.**

Procedência da alegação de que a ocupação do imóvel pelos chamados 'sem terra' em 1991, ano em que os impetrantes se haviam investido na sua posse, constituindo fato suficiente para justificar o descumprimento do dever de tê-lo tornado produtivo e tendo-se revelado insuscetível de ser removido por sua própria iniciativa, configura hipótese de caso fortuito e força maior previsto no art. 6º, § 7º, da Lei nº 8.629/93, a impedir a classificação do imóvel como não produtivo, inviabilizando, por consequência, a desapropriação.

Mandado de segurança deferido." (grifei)

Todas essas razões, Senhor Presidente, levam-me a acompanhar o douto voto proferido pelo eminente Relator, motivo pelo qual também concedo o mandado de segurança ora impetrado, para o efeito de invalidar o decreto presidencial **veiculador** da declaração expropriatória **que incidiu**, para fins de reforma agrária, sobre o imóvel rural **denominado "Fazenda Tingui", localizado** nos municípios de Malhador, Santa Rosa e Riachuelo, no Estado de Sergipe.

É o meu voto.

19/05/2010

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.493 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
IMPTE.(S)	: ESPÓLIO DE ARIIVALDO BARRETO E OUTRO REPRESENTADOS POR GILZA DE CAMPOS BARRETO
ADV.(A/S)	: GILBERTO VIEIRA LEITE NETO E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S)	: UNIÃO
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VISTA**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Senhor Presidente, o eminente Relator concedeu a medida liminar, de sorte que o decreto presidencial está suspenso. Portanto, fico bastante à vontade para pedir vista e analisar o caso.

PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****MANDADO DE SEGURANÇA 25.493**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIOIMPTE.(S): ESPÓLIO DE ARIIVALDO BARRETO E OUTRO REPRESENTADOS POR
GILZA DE CAMPOS BARRETO

ADV.(A/S): GILBERTO VIEIRA LEITE NETO E OUTRO(A/S)

IMPDO.(A/S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

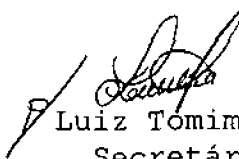
LIT.PAS.(A/S): UNIÃO

ADV.(A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: Após os votos dos Senhores Ministros Marco Aurélio (Relator), Gilmar Mendes e Celso de Mello, concedendo a segurança, o julgamento foi suspenso pelo pedido de vista do Senhor Ministro Dias Toffoli. Ausentes o Senhor Ministro Cezar Peluso (Presidente), em representação do Tribunal na Primeira Assembléia da Conferência das Jurisdições Constitucionais dos Países de Língua Portuguesa, em Portugal, a Senhora Ministra Ellen Gracie, convidada pelo Escritório Econômico e Comercial da Embaixada da China no Brasil para participação na Exposição *Universal - World Expo 2010*, em Shanghai, e o Senhor Ministro Joaquim Barbosa, licenciado. Falou pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Grace Maria Fernandes Mendonça, Secretária-Geral da AGU. Presidência do Senhor Ministro Ayres Britto (Vice-Presidente). Plenário, 19.05.2010.

Presidência do Senhor Ministro Ayres Britto (Vice-Presidente). Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Eros Grau, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Dias Toffoli.

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



Luiz Tomimatsu
Secretário

27/10/2011

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.493 DISTRITO FEDERAL

DECLARAÇÃO DE VOTO

Vistos.

Trata-se de mandado de segurança impetrado pelos espólios de Ariovaldo Barreto e de Maria Berenice de Melo Barreto, contra ato do Exmo. Sr. Presidente da República, consistente na edição do Decreto nº 27/05, por meio do qual foi declarado de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado “Fazenda Tingui”, localizado nos Municípios de Malhador, Santa Rosa de Lima e Riachuelo, no Estado de Sergipe.

A impetração está calcada nos fatos de que i) com o falecimento dos proprietários do bem, esse teria sido transmitido a seus herdeiros, a quem deveria ter sido dada ciência do intento desapropriatório, para acompanhar a vistoria e o processo que se seguiu; ii) a vistoria teria ocorrido muito tempo depois de efetivada a notificação dos proprietários e, ademais, iii) foi efetuada quando o imóvel estava invadido, o que prejudicava a aferição de sua produtividade, além de iv) terem sido incluídas áreas não aproveitáveis, para fins de averiguação do grau de utilização do imóvel.

Foi deferida a pretendida medida liminar, para suspender a eficácia do aludido decreto e, depois de regular processamento, o eminente Relator do feito, o Ministro **Marco Aurélio**, proferiu seu voto, em que concedeu a ordem, para declarar insubsistente, em definitivo, o aludido decreto, tomando por fundamento os fatos de que o aludido imóvel não poderia ter sido submetido à vistoria, dados a sua condição de invadido e que decorreu largo lapso temporal entre a data da notificação e a efetivação da vistoria.

Sua Excelência foi então acompanhado pelos eminentes Ministros **Gilmar Mendes** e **Celso de Mello**.

Pedi vista dos autos para uma melhor análise da matéria *sub judice* e, agora, apresento meu voto, pedindo vênias ao eminente Relator e aos

MS 25.493 / DF

demais Ministros que o acompanharam para deles divergir, denegando a ordem.

Para tanto, passo a analisar, separadamente, cada uma das razões em que fundamentada a presente impetração.

O fato de o imóvel objeto do decreto expropriatório pertencer a espólios não torna necessário que todos os herdeiros do bem tenham que ser pessoalmente notificados, previamente ao início do procedimento instaurado com vistas a obter sua desapropriação.

Como, no caso presente, ambos os espólios são representados pela mesma inventariante, a notificação que lhe foi endereçada é suficiente para demonstrar a regularidade do início do processo, pois lhe permitiu acompanhá-lo, desde seu início, exercendo, ainda, adequadamente, todos os atos inerentes à ampla defesa administrativa que lhe interessava.

No sentido dessa conclusão, **vide** os seguintes precedentes do Plenário desta Suprema Corte:

“CONSTITUCIONAL. REFORMA AGRÁRIA. DESAPROPRIAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. LEGITIMIDADE DO CO-HERDEIRO PARA IMPETRAÇÃO (ART. 1º, § 2º, DA LEI N. 1.533/51). SAISINE. MÚLTIPLA TITULARIDADE. PROPRIEDADE ÚNICA ATÉ A PARTILHA. ALTERAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. ART. 46, § 6º, DO ESTATUTO DA TERRA. FINALIDADE ESTRITAMENTE TRIBUTÁRIA. FINALIDADE DO CADASTRO NO SNCR-INCRA. 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. 2. Qualquer dos co-herdeiros é, à luz do que dispõe o art. 1º, § 2º, da Lei n. 1.533/51, parte legítima para a propositura do writ. 3. A saisine torna múltipla apenas a titularidade do imóvel rural, que permanece uma única propriedade até que sobrevenha a partilha (art. 1.791 e parágrafo único do vigente Código Civil). 4. A finalidade do art. 46, § 6º, do Estatuto da

MS 25.493 / DF

Terra (Lei n. 4.504/64) é instrumentar o cálculo do coeficiente de progressividade do Imposto Territorial Rural - ITR. O preceito não deve ser usado como parâmetro de dimensionamento de imóveis rurais destinados à reforma agrária, matéria afeta à Lei n. 8.629/93. 5 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 de 05.09.2003). 6. O cadastro efetivado pelo SNCR-INCRA possui caráter declaratório e tem por finalidade: i) o levantamento de dados necessários à aplicação dos critérios de lançamentos fiscais atribuídos ao INCRA e à concessão das isenções a eles relativas, previstas na Constituição e na legislação específica; e ii) o levantamento sistemático dos imóveis rurais, para conhecimento das condições vigentes na estrutura fundiária das várias regiões do País, visando à provisão de elementos que informem a orientação da política agrícola a ser promovida pelos órgãos competentes. 7. 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. Precedente (MS n. 24.488, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ de 03.06.2005). 8. 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 propriedade distinta, para fins de reforma agrária. Precedentes (MS n. 22.591, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, DJ de 14.11.2003 e MS n. 21.919, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 06.06.97). Segurança denegada” (MS nº 24.573/DF, Redator para o acórdão o Ministro Eros Grau, DJ de 15/12/06).

“CONSTITUCIONAL. REFORMA AGRÁRIA.
DESAPROPRIAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA.
LEGITIMIDADE DO CO-HERDEIRO PARA IMPETRAÇÃO

MS 25.493 / DF

(ART. 1º, § 2º, DA LEI N. 1.533/51). SAISINE. MÚLTIPLA TITULARIDADE. PROPRIEDADE ÚNICA ATÉ A PARTILHA. ART. 46, § 6º, DO ESTATUTO DA TERRA. FINALIDADE ESTRITAMENTE TRIBUTÁRIA. FINALIDADE DO CADASTRO NO SNCR-INCRA. 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. 2. Qualquer dos co-herdeiros é, à luz do que dispõe o art. 1º, § 2º, da Lei n. 1.533/51, parte legítima para a propositura do writ. 3. A saisine torna múltipla apenas a titularidade do imóvel rural, que permanece uma única propriedade até que sobrevenha a partilha (art. 1.791 e parágrafo único do vigente Código Civil). 4. A finalidade do art. 46, § 6º, do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64) é instrumentar o cálculo do coeficiente de progressividade do Imposto Territorial Rural - ITR. O preceito não deve ser usado como parâmetro de dimensionamento de imóveis rurais destinados à reforma agrária, matéria afeta à Lei n. 8.629/93. Precedente (MS n. 24.573, Relator para o Acórdão o Ministro EROS GRAU, DJ 15.12.2006). 5 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 de 05.09.2003). 6. O cadastro efetivado pelo SNCR-INCRA possui caráter declaratório e tem por finalidade: i) o levantamento de dados necessários à aplicação dos critérios de lançamentos fiscais atribuídos ao INCRA e à concessão das isenções a eles relativas, previstas na Constituição e na legislação específica; e ii) o levantamento sistemático dos imóveis rurais, para conhecimento das condições vigentes na estrutura fundiária das várias regiões do País, visando à provisão de elementos que informem a orientação da política agrícola a ser promovida pelos órgãos competentes. 7. O conceito de imóvel rural do art. 4º, I, do Estatuto da Terra

MS 25.493 / DF

contempla a unidade da exploração econômica do prédio rústico, distanciando-se da noção de propriedade rural. Precedente (MS n. 24.488, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ de 03.06.2005). 8. 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 propriedade distinta para fins de reforma agrária. Precedentes (MS n. 22.591, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, DJ de 14.11.2003 e MS n. 21.919, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 06.06.97). Segurança denegada” (MS nº 26.129/DF, Relator o **Ministro Eros Grau**, DJe de 24/8/07).

Assim, adequada se mostra, ao fim a que se destina, a notificação endereçada à representante legal dos espólios.

Essa, aliás, foi recebida no dia 26/11/04, por meio de ofício em que constava que a vistoria seria efetuada “*a partir do terceiro dia útil a contar do recebimento desta*” (fl. 93), destacando-se que a referida vistoria teve início cerca de trinta dias mais tarde (fl. 105).

A despeito desses fatos, nenhum prejuízo restou evidenciado ao direito de defesa dos proprietários do bem, visto que apresentaram requerimentos, no curso do procedimento administrativo, recorrendo até mesmo à via judicial, na tentativa de se oporem ao andamento de processo análogo, anteriormente proposto com relação ao mesmo imóvel.

Já no que concerne à alegada invasão do imóvel, a impedir que sobre ele recaísse o decreto expropriatório em tela, o que se tem é que essa seria datada de 11 de março de 1997 (conforme informação prestada pelos próprios impetrantes, na petição inicial de ação de reintegração de posse que anteriormente ajuizaram em relação ao mesmo imóvel) e estava a recair sobre 7,17 hectares de terra, que correspondem a cerca de 0,3% da área total do imóvel.

Trata-se, assim, de situação verificada anteriormente à entrada em vigor da norma que veio a impedir que vistoria desse tipo recaísse sobre imóvel objeto de esbulho possessório, fato a impedir a utilização de tal norma legal em favor da pretensão deduzida pelos impetrantes.

MS 25.493 / DF

Assim, muito embora não desconheça a posição jurisprudencial assentada pelo Plenário desta Suprema Corte, a partir do julgamento do MS nº 24.764/DF (Redator para o acórdão o Ministro **Gilmar Mendes**, DJ de 24/3/06), no sentido de que ocupação de fração, ainda que diminuta do imóvel, impediria sua desapropriação para fins de reforma agrária, a hipótese retratada nestes autos é diversa, na medida em que nenhuma atividade econômica de qualquer espécie estava sendo exercida no imóvel, cuja ocupação remonta a uma época anterior à vigência da norma legal que impede desapropriação de imóvel objeto de esbulho possessório e, ainda, porque tal ocupação, a atingir cerca de 0,3% da área do bem, deve ser considerada absolutamente ínfima, insuscetível de prejudicar, de alguma maneira, o adequado aproveitamento econômico do bem.

De qualquer forma, quando da vistoria realizada pelo INCRA no local, ficou constatado, sem maiores dificuldades, que a grande maioria das pessoas que viviam nas cercanias do imóvel estavam acampadas em um projeto de irrigação denominado “Jacarecica II” e que havia muito poucas pessoas instaladas dentro da área do imóvel, o qual, ademais, estava livre de tensões sociais relacionadas a possíveis conflitos agrários (fls. 112/113).

Destaque-se que também se asseverou, na oportunidade da aludida vistoria, que não havia nenhum representante dos proprietários do imóvel vivendo ou trabalhando no local, o qual, ademais, apesar de sua dimensão (quase dois mil hectares!) não estava submetido a nenhuma espécie de atividade econômica por parte deles.

Ainda que assim não fosse, deve-se ressaltar que aspectos relacionados à efetiva exploração do imóvel não podem ser equacionados na via estreita de uma ação como a presente, conforme pacífica jurisprudência desta Suprema Corte a respeito do tema, destacando-se os seguintes acórdãos, assim ementados:

“AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. CONTROVÉRSIA ACERCA DA PRODUTIVIDADE DE IMÓVEL RURAL. NECESSIDADE DE DILAÇÃO

MS 25.493 / DF

PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE DE PRODUZIR PROVAS EM MANDADO DE SEGURANÇA. SUPOSTA TURBAÇÃO E ESBULHO OCORRIDA APÓS A REALIZAÇÃO DE VISTORIA DO INCRA. INEXISTÊNCIA DE ÓBICE À DESAPROPRIAÇÃO. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. EXISTÊNCIA DE LICENÇA . AGRAVO DESPROVIDO. I - O entendimento pacífico desta Corte é no sentido da impossibilidade de se discutir em sede de mandado de segurança questões controversas sobre a correta classificação da produtividade do imóvel suscetível de desapropriação, por demandar dilação probatória. Precedentes. II - A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que a desapropriação somente é vedada nos casos em que o esbulho possessório ocorre anteriormente ou durante a realização da vistoria, o que não é o caso dos autos. Precedentes. III – É possível a realização de desapropriação para fins de reforma agrária em imóveis abrangidos por áreas de proteção ambiental, desde que cumprida a legislação pertinente. Precedentes. No caso, foi obtida licença prévia para assentamento de reforma agrária. IV – Agravo regimental a que se nega provimento” (MS nº 25.576-AgR/DF, Relator o Ministro **Ricardo Lewandowski**, Tribunal Pleno, DJe de 5/8/11).

“MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. DEVIDO PROCESSO LEGAL. NOTIFICAÇÃO POR EDITAL. POSSIBILIDADE. INDIVIDUALIZAÇÃO DAS GLEBAS. PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL. SEGURANÇA DENEGADA. É parte legítima para impetrar mandado de segurança contra decreto que declara de interesse social para fins de reforma agrária o atual proprietário do imóvel, ainda que outros fossem os proprietários no momento em que foi realizada a vistoria pelo INCRA. Inexistência de nulidade da notificação das então proprietárias do imóvel. Notificação feita por edital e acompanhamento pessoal, por uma das condôminas, do trabalho efetuado pelo INCRA. A ausência de registro individualizado no Cartório de

MS 25.493 / DF

Registro de Imóveis das glebas que cabem a cada uma das condôminas faz com que seja legítima a consideração do imóvel como um todo indiviso. Impossibilidade de verificação da produtividade do imóvel, por demandar dilação probatória, incabível no mandado de segurança. Ordem denegada” (MS nº 25.325/DF, Relator o Ministro **Joaquim Barbosa**, Tribunal Pleno, DJe de 19/12/08).

“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.
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” (MS nº 24.487/DF, Relator o Ministro

MS 25.493 / DF

Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe de 27/11/09).

Vê-se, portanto, que não há razões para que se anule o decreto expropriatório que recaiu sobre tal imóvel, uma vez que não houve violação de direitos de seus proprietários com a sua edição.

A absoluta ausência de qualquer tipo de exploração econômica em um imóvel dessa dimensão autoriza a tomada das medidas levadas a cabo pela União, destacando-se, ainda, que há projetos de assentamento nas imediações do imóvel, os quais, certamente, serão beneficiados com a incorporação de sua área a esse projeto.

Por tais razões, entendo que deve subsistir o decreto expropriatório em tela, que recaiu sobre o imóvel objeto desta ação, razão pela qual, pedindo vênias ao eminente Relator e aos demais Ministros que o acompanharam, voto pela denegação da segurança, tornando insubsistente a medida cautelar liminarmente deferida nestes autos, para que se restabeleçam os efeitos do decreto expropriatório reproduzido à fl. 36.

É como voto.

27/10/2011

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.493 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) –
Presidente, apenas para ressaltar as três causas de pedir veiculadas.

A primeira diz respeito à sucessão. Citei o § 6º do artigo 46 da Lei nº 4.504/64 – essa causa de pedir foi a base do implemento da medida acauteladora – para dizer que, por disposição legal, entende-se que, aberta a sucessão, o imóvel é tomado como já dividido. Ter-se-ia módulos que não ensejariam o implemento da reforma agrária.

Segunda causa de pedir: o imóvel invadido, ocorrendo assentamentos e exploração pelos invasores. Mesmo assim, realizou-se a vistoria, vedada em lei.

A terceira causa de pedir – inclusive mencionei precedentes de Vossa Excelência e também da Ministra Ellen Gracie – está ligada ao fato de se haver notificado ao inventariante, para a vistoria, sem a designação de data para implementá-la. No acórdão e nos trechos citados dos precedentes da lavra de Vossa Excelência, há alusão ao objeto da notificação: viabilizar ao proprietário a designação – querendo, evidentemente – de técnico para acompanhar a vistoria. Daí a necessidade de se designar data.

Por isso, concedi a ordem e fui acompanhado – já como anunciado por Vossa Excelência e também registrado pelo Ministro Dias Toffoli – pelos Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello.

27/10/2011

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.493 DISTRITO FEDERAL

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhor Presidente, gostaria também de fazer duas observações. Em relação à questão da sucessão, acredito que o Tribunal já tem o entendimento. O pedido de vista acho que já é antigo, não é? Há entendimento no sentido.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – A jurisprudência inicial foi no sentido de placitar a lei, mas, depois, reconheço, houve evolução dos colegas no convencimento.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu até votei nesse sentido de que já haveria a divisão e, portanto, teríamos que reconhecer os módulos e até a pequena e média propriedade.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Em momento oportuno, quando votar, vou trazer à baila essa modificação da jurisprudência para poder justificar a votação.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Mas, em relação à questão da insignificância ou da pouca significação da invasão, parece-me até que houve essa referência em outro caso e, depois, num caso de Pernambuco, nós revisamos.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Ela é anterior à norma.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Sim, mas isso não tem relevância, porque todas as propriedades invadidas, se foram depois desapropriadas, teriam de observar o estatuto próprio.

Aqui, o que aconteceu? A invasão é anterior, mas todo procedimento

MS 25.493 / DF

expropriatório é posterior, portanto isso é um modelo estatutário que tem de ser observado em toda a sua extensão. Sobre esse ponto, falo em seguida.

Em relação ao pouco significado da invasão, se transpuséssemos isso para o mundo urbano, é como se nós disséssemos "está invadida apenas a cozinha ou está invadido apenas o quarto de empregada". Imagine uma invasão da porteira da fazenda? O que significa isso em termos de conflito, de potencial de conflito?

Veja Vossa Excelência, ministro Dias Toffoli, que, depois da edição dessa medida, houve uma queda significativa no número de mortes no campo, de conflitos com esse resultado, exatamente porque evitava esse tipo de conflito. Quer dizer, na medida em que se estimula esse tipo de prática, nós alimentamos o conflito no campo. Então, a rigor, a questão do direito intertemporal não tem nenhum significado e, me parece, que realmente o fato de a invasão incidir sobre um por cento, dois por cento, três por cento, ou dez por cento da propriedade não tem nenhuma relevância, estarão em locais onde tenha água, onde aça o conflito, e, portanto, há um grave prejuízo.

O fato da data da invasão, também, aqui, não tem relevância, porque todos os procedimentos foram posteriores. É outra questão delicada. Agora, fundamental, no voto do ministro Marco Aurélio, é a questão da notificação. E nós, naquele caso do Rio Grande do Sul, da relatoria da ministra Ellen Gracie, afirmamos que normas de organização e procedimento são destinadas a proteger o direito de propriedade. De que vale uma notificação se não se sabe a data da vistoria? Quer dizer, quando nós dissemos que a notificação se faz para o fim de que o proprietário, interessado, possa acompanhar a vistoria e produzir inclusive, com assistentes técnicos, laudo adequado para eventualmente contestar as conclusões do laudo oficial.

De modo que, neste caso, pedindo todas as vênias, deve-se deferir a ordem tal como tinha-se manifestado o Relator.

27/10/2011

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.493 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, enfrento aqui, brevemente, as três **causa petendi**, porque elas já foram bem evidenciadas nos debates, que inclusive foram agora complementados.

Entendo que há vício realmente na notificação da inventariante no processo administrativo, porquanto a Lei nº 4.504/64, § 6º do artigo 46, dispõe:

"Art. 46.

§ 6º No caso de imóvel rural em comum por força de herança, as partes ideais, para os fins desta Lei, serão consideradas como se divisão houvesse, devendo ser cadastrada a área que, na partilha, tocaria a cada herdeiro e admitidos os demais dados médios verificados na área total do imóvel rural."

Então, quanto a essa necessidade de notificação prévia de todos os herdeiros, o Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança nº 23.012, assentou, no item 2 da ementa, que:

"Se a área objeto da desapropriação é integrada por um condomínio, a notificação deve ser feita a cada um dos condôminos, ..."

A notificação, então, faticamente, foi recebida só pela inventariante, então isso conduziu o voto do Ministro Marco Aurélio ao acatamento da segurança, no que eu o acompanho também.

Sob o enfoque da vistoria da fazenda, como destacou, agora, o Ministro Gilmar Mendes e, na oportunidade, o Ministro Celso de Mello, na fazenda invadida, não é possível fazer uma vistoria, até para comprovar o grau de produtividade. E também há uma solução legal: nós

MS 25.493 / DF

temos que afastar essa lei. A Lei nº 8.629, no artigo 2º, § 6º, dispõe:

"Art. 2º.....

§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado,..."

Vistoriar é um descumprimento afrontoso à letra expressa da lei. Uma interpretação literal seria suficiente à solução da questão aqui posta.

E, por fim, é essa a questão da invasão desprezível - digamos assim - do imóvel. Nesse particular, também anoto os Mandados de Segurança nº 24.163, 23.054-PB, 23.857-MS. É esse acórdão, especificamente mais recente, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que, no item 6, da ementa consigna:

"Ocupação pelos 'sem-terra' de fração que, embora diminuta, é representativa para a administração da propriedade denominada Engenho."

Aí, aqui fica citado.

Então, Senhor Presidente, pedindo vênias à divergência aberta pelo dileto amigo Ministro Dias Toffoli, estou votando pela concessão da segurança, nos termos do voto do Ministro Marco Aurélio, no afã de que o decreto presidencial que declara de interesse social para fins de reforma agrária a Fazenda Tingui, tendo em vista a irregularidade da notificação e a invasão da propriedade, fato capaz de impedir, ainda que por tempo determinado, a realização de vistoria do imóvel, estou acompanhando integralmente o voto de Sua Excelência, o Relator.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA 25.493

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

IMPTE.(S) : ESPÓLIO DE ARIOVALDO BARRETO E OUTRO REPRESENTADOS POR GILZA DE CAMPOS BARRETO

ADV.(A/S) : GILBERTO VIEIRA LEITE NETO E OUTRO(A/S)

IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

IMPDO.(A/S) : UNIÃO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: Após os votos dos Senhores Ministros Marco Aurélio (Relator), Gilmar Mendes e Celso de Mello, concedendo a segurança, o julgamento foi suspenso pelo pedido de vista do Senhor Ministro Dias Toffoli. Ausentes o Senhor Ministro Cezar Peluso (Presidente), em representação do Tribunal na Primeira Assembléia da Conferência das Jurisdições Constitucionais dos Países de Língua Portuguesa, em Portugal, a Senhora Ministra Ellen Gracie, convidada pelo Escritório Econômico e Comercial da Embaixada da China no Brasil para participação na Exposição *Universal - World Expo 2010*, em Shanghai, e o Senhor Ministro Joaquim Barbosa, licenciado. Falou pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Grace Maria Fernandes Mendonça, Secretária-Geral da AGU. Presidência do Senhor Ministro Ayres Britto (Vice-Presidente). Plenário, 19.05.2010.

Decisão: Após o voto do Senhor Ministro Dias Toffoli, denegando a segurança, e o voto do Senhor Ministro Luiz Fux, acompanhando o Relator, concedendo a segurança, pediu vista dos autos a Senhora Ministra Cármen Lúcia. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello e, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 27.10.2011.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux.

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

p/ Luiz Tomimatsu
Secretário

MANDADO DE SEGURANÇA 25.493 DISTRITO FEDERAL**VOTO - VISTA****A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA:**

1. Mandado de segurança impetrado contra Decreto do Presidente da República, de 27.5.2005, por meio do qual declarado de interesse social para fins de reforma agrária o imóvel rural denominado “Fazenda Tingui”, localizado nos Municípios de Malhador, Santa Rosa de Lima e Riachuelo, no Estado de Sergipe.

2. O julgamento da impetração teve início na sessão plenária de 19.5.2010, ocasião na qual o Relator, Ministro Marco Aurélio, proferiu voto concedendo a segurança para declarar insubsistente o decreto desapropriatório, mantendo, assim, a liminar anteriormente deferida.

Para tanto, Sua Excelência assentou a imprestabilidade da vistoria na qual se funda o decreto desapropriatório, tendo em vista: **1)** a necessidade de notificação individual a cada um dos herdeiros do proprietário do imóvel desapropriado, conforme se extrairia do § 6º do art. 46 da Lei n. 4.504/1964 (Estatuto da Terra), o que não teria ocorrido na espécie; **2)** a ausência, na notificação, de uma data exata ou de previsão de prazo razoável para a realização da vistoria no imóvel, o que teria impossibilitado o acompanhamento dos trabalhos de campo pelos proprietários, em prejuízo, assim, do exercício do contraditório e da ampla defesa, conforme se teria assentado em precedentes deste Supremo Tribunal (Mandado de Segurança n. 23.856, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJ 8.10.2004; Mandado de Segurança n. 24.547, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJ 23.4.2004); e **3)** a desconsideração, pelo INCRA, da vedação legal de imóvel invadido ser objeto de vistoria para efeito de desapropriação (art. 2º, § 6º, da Lei n. 8.629/1993, alterada pela Medida Provisória n. 2.183-56, de 24.8.2001).

MS 25.493 / DF

3. Acompanharam o Relator os Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello, tendo o julgamento sido suspenso pelo pedido de vista do Ministro Dias Toffoli, que apresentou seu voto na sessão plenária de 27.10.2011, no sentido da denegação do mandado de segurança.

4. Na ocasião, o Ministro Dias Toffoli considerou adequada ao fim que se destina a notificação endereçada a representante legal do espólio, afirmando que o fato de o imóvel objeto de decreto desapropriatório pertencer a espólio não induz à necessidade de que todos os herdeiros do bem tenham que ser pessoalmente notificados previamente.

Em relação à imprevisão na notificação da data de vistoria, Sua Excelência realçou que os trabalhos de campo ocorreram apenas trinta (30) dias após o recebimento da mesma, não tendo sido evidenciado qualquer *“prejuízo ao direito de defesa dos proprietários do bem, visto que apresentaram requerimentos, no curso do procedimento administrativo, recorrendo até mesmo à via judicial, na tentativa de opor-se ao andamento de processo análogo, anteriormente proposto com relação ao mesmo imóvel”*.

Em relação ao impedimento legal para a realização de vistoria em imóvel rural invadido, Sua Excelência anotou que o esbulho teria ocorrido em data bem anterior (11.3.1997) à entrada em vigor da norma invocada pelos Impetrantes (27.8.2001), o que serviria para afastar-lhe a aplicação no caso.

No ponto, o Ministro Dias Toffoli asseverou, ainda, que a ocupação, por poucas pessoas, de área ínfima do imóvel (correspondente a 0,3% da área total) seria insuscetível de prejudicar, de alguma maneira, o adequado aproveitamento econômico do bem, sendo certo que, no caso em exame, a constatação, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, de que nenhuma atividade econômica estava sendo desenvolvida no imóvel serviria para afastar o entendimento deste

MS 25.493 / DF

Supremo Tribunal assentado no Mandado de Segurança n. 24.764 (Relator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJ 24.3.2006), no sentido de que a ocupação de fração do imóvel, ainda que diminuta, impediria sua desapropriação para fins de reforma agrária.

5. O Ministro Luiz Fux votou pela concessão da ordem, acompanhando, portanto, o Relator.

6. Tendo em vista as peculiaridades do caso suscitadas pelo Ministro Dias Toffoli, pedi vista para melhor exame da matéria.

7. Faço estas anotações para rememorar o caso.

8. Inicio pelo exame do alegado prejuízo ao direito do contraditório e da ampla defesa dos herdeiros decorrente da notificação realizada na pessoa da inventariante.

9. Conforme enfatizou o Ministro Dias Toffoli em seu voto, a alteração do entendimento jurisprudencial ocorrida no julgamento do Mandado de Segurança n. 24.573 (Relator para o acórdão o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 15.12.2006), no sentido de que a divisão do imóvel rural em partes ideais por força de herança, determinada no § 6º do art. 46 do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964), deve ser considerada apenas para fins tributários, evidencia a superação da jurisprudência assentada neste dispositivo e que exigia a notificação individual dos herdeiros para a realização de vistoria prévia (*v.g.*, o Mandado de Segurança n. 24.999, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 4.2.2005), confirmando, assim, a outra corrente jurisprudencial que afirmava a higidez da notificação realizada apenas na pessoa do inventariante (*v.g.*, o Mandado de Segurança n. 24.110, Relator o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ 28.3.2003; Mandado de Segurança n. 24.786, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJ 6.8.2004; Mandado de Segurança n. 22.285, Relator o Ministro Sydney Sanches, Plenário, DJ 17.5.1996).

MS 25.493 / DF

Realçou o Ministro Eros Grau, naquele julgamento, que o instituto da saisine, previsto no art. 1.572 do Código Civil de 1916 e previsto no art. 1.784 do Código atual, *“torna múltipla apenas a titularidade do imóvel, que permanece sendo, do ponto de vista objetivo, até que sobrevenha a partilha, uma única propriedade”*, regulada, segundo prescreve o parágrafo único do art. 1.791 do Código Civil vigente, pelas normas relativas ao condomínio.

10. Tratando o condomínio de patrimônio objeto de inventário ainda em curso, ou seja, de espólio, estabelece o inc. V do art. 12 do Código de Processo Civil que ele é representado, judicial e extrajudicialmente, pelo inventariante.

Nesses termos, a notificação atacada não afronta a orientação do precedente invocado pelo Ministro Luiz Fux no ponto (Mandado de Segurança n. 23.012, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Plenário, DJ 24.8.2001), no qual assentado que a notificação deve ser feita a cada um dos condôminos, *“de forma direta ou através de seus representantes legalmente constituídos”*. Essa representação, no caso do espólio, converge na pessoa do inventariante, por expressa determinação legal.

11. Assim, entendo, com as devidas vênias daqueles que pensam de modo diverso, que a notificação apenas na pessoa da inventariante é perfeitamente hígida.

12. Quanto à imprecisão na data de início dos trabalhos de campo destinados ao levantamento do índice de produtividade do imóvel rural, lembro que, no caso, a notificação recebida pela inventariante em 26.11.2004 (sexta-feira - fl. 93) comunicava que a vistoria seria realizada a partir do terceiro dia útil, contados do seu recebimento.

Dentro desse prazo, a representante legal dos espólios apresentou requerimento à Superintendência Regional do INCRA em Sergipe (fls. 94-

MS 25.493 / DF

95), enfatizando a impossibilidade na realização dos trabalhos de campo em virtude da vedação legal decorrente da invasão das terras por integrantes do Movimento dos Sem-Terra, conforme teria sido constatado por técnicos daquela autarquia federal em documento acostado aos autos da ação possessória que tramitava concomitantemente no Poder Judiciário de Sergipe (Ação de Reintegração de Posse n. 151/2000).

13. Ao que parece, esse requerimento postergou a realização da vistoria na data prevista na notificação recebida pela inventariante, tendo a Procuradoria do INCRA opinado pela sua improcedência em 2.12.2004, sugerindo a continuidade do processo administrativo desapropriatório n. 54370.000432/2003-92, sob o argumento de que *“a ocupação lá existente jamais se configurou em esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, sendo próprio do abandono em que se encontra o referido imóvel”* (fls. 96-97).

14. Em 6.12.2004, o Superintendente Regional Interino acolheu esse parecer, determinando o seu conhecimento e a adoção de providências adicionais pertinentes (fl. 98).

15. Daí a realização da vistoria nos períodos de 21 a 23, 28 e 30.12.2004, e de 18 a 22.1.2005, sem o acompanhamento de representantes dos Impetrantes (fl. 105).

16. Não há documento nos autos que comprove a notificação dos Impetrantes sobre o resultado do requerimento administrativo feito em 30.11.2004, o qual servia, por si só, para justificar a expectativa deles de que os trabalhos de campo não seriam realizados, impossibilitando, assim, a contratação de uma equipe técnica para acompanhar a vistoria impugnada no âmbito administrativo em tempo hábil.

Nesses termos, a simples notícia de os Impetrantes terem impugnado a vistoria efetivada com um recurso administrativo antes

MS 25.493 / DF

reforça do que mitiga, como afirma o Ministro Dias Toffoli, a ocorrência de prejuízo ao direito de defesa dos proprietários do imóvel, conforme realçou o Procurador-Geral da República:

“14. É de se notar, ainda, que as razões recursais na esfera administrativa talvez tenham ressaltado essa nulidade específica, o que demonstraria o debate insistente sobre o tema, ainda naquele momento, dando clara convicção de se ter promovido um prejuízo irremediável à defesa do particular. Contudo, a referida peça foi trazida aos autos pelo MDA [Ministério do Desenvolvimento Agrário] apenas em parte; somente a primeira folha do arrazoado foi anexada às informações – fls. 255. Caem, portanto, as argumentações de que o interessado teve chance de se defender propriamente, a ilustrar uma suposta invocação de nulidade em caso que não houve prejuízo ao particular” (fl. 286).

17. A prova documental da ciência da decisão administrativa antes da realização da vistoria, portanto, é elemento imprescindível para comprovar a alegação da autoridade impetrada no sentido de que os Impetrantes tiveram oportunidade de exercer plenamente o direito de defesa, o qual *“envolve não só o direito de manifestação e de informação, mas também o direito de ver seus argumentos contemplados pelo órgão julgador”* (Mandado de Segurança n. 24.268, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJ 17.9.2004).

18. Nem se alegue que caberia aos Impetrantes a realização dessa prova documental, pois a mera alegação de inocorrência da notificação transfere ao Impetrado o ônus da demonstração de sua existência, sob pena de se exigir dos autores prova impossível de ser realizada.

19. Entendo, portanto, como evidenciada a afronta ao direito dos Impetrantes de, querendo, acompanharem os trabalhos de levantamento de dados destinado à aferição do cumprimento ou não da função social da propriedade objeto de desapropriação, direito assentado pela

MS 25.493 / DF

jurisprudência deste Supremo Tribunal (*v.g.*, Mandado de Segurança n. 23.856, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJ 8.10.2004; Mandado de Segurança n. 24.547, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJ 23.4.2004).

20. Em relação ao impedimento legal para a realização de vistoria em terras invadidas, também considero irrelevante o fato de a invasão ter ocorrido em momento anterior à edição da Medida Provisória 2.183-56, de 24.8.2001, a qual acrescentou o § 6º ao art. 2º da Lei n. 8.629/1993, dispondo:

“§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.”

21. A jurisprudência deste Supremo Tribunal é firme em considerar que as invasões hábeis a ensejar a aplicação do dispositivo mencionado são aquelas ocorridas durante a vistoria ou antes dela (*v.g.*, Mandado de Segurança n. 26.136, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 8.11.2002; Mandado de Segurança n. 25.186, Relator o Ministro Ayres Britto, Plenário, DJ 2.3.2007), como ocorre no caso em exame.

22. O que importa saber, portanto, é se o esbulho ou a turbacão foram capazes de influir no quadro fático que serve de substrato para a aferição da produtividade do imóvel rural objeto de desapropriação, sendo o momento em que realizada a desocupação do imóvel rural o marco temporal a ser considerado para a incidência da vedação trazida com a edição da Medida Provisória n. 2.183-56/2001.

MS 25.493 / DF

23. No caso em exame, não se tem notícia de que o imóvel tenha sido desocupado desde a sua invasão, em 1997 (fl. 51), até a data de realização da vistoria, efetivada bem após a entrada em vigor da Medida Provisória 2.183-56/2001.

Esse fato é comprovado pelos documentos referentes à ação possessória já mencionada (Ação de Reintegração de Posse n. 151/2000), ajuizada pelos Impetrantes no Poder Judiciário de Sergipe apenas oito (08) dias após a invasão do imóvel desapropriado, e com sentença de mérito, no sentido da procedência do pedido de reintegração, proferida em 29.3.2005, ou seja, após a realização da vistoria e menos de dois meses antes da edição do decreto desapropriatório ora atacado (de 27.5.2005).

24. Sobre a invasão, relatou o Juízo estadual em sua sentença:

“Não se pode desconsiderar também a clara existência do esbulho nas terras do espólio Requerente, notadamente diante dos levantamentos técnicos efetuados pela COHIDRO nos autos da ação de reintegração de posse nº 104/2001, que tramita por este juízo – laudo de fls. 646-648 e prova emprestada de fls. 685-717. Acreditamos que o parquet bateu muito em tecla irrelevante, pois contraditoriamente reconhece a propriedade do espólio e a impossibilidade de sua desapropriação pelas vias legais, no entanto, enfatiza a imprecisão da data do esbulho, como se isso trouxesse a mesma imprecisão para das demais questões jurídicas.

Por este laudo, acima indicado, resta evidente a presença de 91 famílias na área denominada como ‘remanescente’ da Fazenda Tinguí, fazendo alusão à parcela da propriedade não desapropriada pelo decreto 16.044 – constante dos autos. Consta nesta área, tida como remanescente por ainda pertencer ao Espólio de Ariovaldo Barreto, a presença de 91 pessoas, com casas construídas, numa área de 7,17 hectares (fls. 688).

(...)

Assim, há prova inequívoca da invasão, bem como definição técnica suficiente para a aferição da área ‘remanescente’, ou seja, que

MS 25.493 / DF

não faz parte da área desapropriada pelo Estado de Sergipe, e que já tem procedimento judicial próprio para reintegração de posse, inclusive com liminar deferida” (fl. 56).

De acordo com informações obtidas no sítio do Tribunal de Justiça sergipano na *internet*, a apelação cível interposta contra essa sentença foi desprovida em 25.4.2006, tendo o acórdão transitado em julgado em 2.7.2007.

25. É inegável, assim, que à época da realização da vistoria o imóvel desapropriado estava invadido, atraindo, portanto, o óbice do § 6º ao art. 2º da Lei n. 8.629/1993.

26. Impressionou-me, no voto proferido pelo Ministro Dias Toffoli, o fundamento no sentido de que o imóvel estava livre de tensões sociais relacionadas a possíveis conflitos agrários, pois, segundo Sua Excelência, a grande maioria das pessoas vivem nas cercanias do imóvel desapropriado, assentadas em um projeto de irrigação denominado Jacarecica II, motivo pelo qual Sua Excelência entendeu que a invasão não teria impedido o adequado aproveitamento do imóvel pelos Impetrantes, sendo, assim, inaplicável a orientação firmada no Mandado de Segurança n. 24.765 (Relator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJ 24.3.2006), no sentido da irrelevância da extensão da área invadida para a incidência da proibição expressa no § 6º do art. 2º da Lei n. 8.629/1993.

27. Reconheço o efeito benéfico que a vedação legal invocada pelos Impetrantes teve no necessário processo de reforma agrária, inibindo invasões de propriedades e consequentes conflitos possessórios.

Tampouco desconheço a responsabilidade que marca a decisão deste Supremo Tribunal nos casos específicos.

28. E é exatamente por isso que entendo necessária a consideração dos exatos termos do dispositivo mencionado, sob pena de algumas

MS 25.493 / DF

famílias acampadas pacificamente nos limites de um vasto imóvel rural darem guarida a situações de manifesto descumprimento da função social da propriedade, sem que tenham contribuído para essa situação.

Não é por outra razão que a lei exige, para a incidência da proteção contra a desapropriação para fins de reforma agrária, que a invasão seja *“motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo”*, excluindo, assim, do seu âmbito de incidência, situações como a descrita anteriormente.

29. No caso em exame, contudo, tenho que as várias ações possessórias ajuizadas contra os invasores, integrantes do denominado ‘Movimento dos Sem-Terra’, servem, por si só, para evidenciar o caráter coletivo da contenda envolvendo o imóvel desapropriado, não havendo falar, portanto, em inexistência de tensões sociais na espécie.

30. Ademais, conforme realçado por todos os Ministros que me antecederam nesta votação, os aspectos relacionados à efetiva exploração do imóvel rural não podem ser equacionados na via estreita do mandado de segurança, conforme pacífica orientação deste Supremo Tribunal no tema.

31. De qualquer modo, o vício na notificação dos Impetrantes que os impossibilitou de acompanhar os trabalhos de campo destinados à aferição da produtividade do imóvel impõe, por si só, a anulação do procedimento administrativo e, conseqüentemente, do decreto desapropriatório.

32. Pelo exposto, com as devidas vênias do Ministro Dias Tofolli, **acompanho o Relator e aqueles que o seguiram, votando pela concessão do mandado de segurança.**

É como voto.

14/12/2011

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.493 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, o caso é fronteiroço no que tange à observância do devido processo legal.

Confesso que fiquei impressionado com os argumentos do eminente Ministro Dias Toffoli, que, ao que me recordo, são basicamente dois: em primeiro lugar, diz sua Excelência, que há provas nos autos de que o inventariante ou a inventariante foi efetivamente notificada da vistoria.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - Não, não. Da data, não.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Da data, não, mas de que iria haver uma vistoria.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Ministro, posso esclarecer um dado que também me impressionou, tanto que, por isso, pedi vista? Houve a marcação de uma data de vistoria. Os interessados fizeram um pedido para a Administração, não obtiveram resposta e, depois, foi feita a vistoria, sem que se desse nem resposta a eles nem nova marca.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Eu até ia evoluir no sentido de concluir no mesmo sentido que Vossa Excelência. Impressionou-me esse primeiro dado, esse primeiro argumento do eminente Ministro Dias Toffoli, de que teria havido, de fato, a notificação prévia, a vistoria, embora não se marcasse dia e hora dessa vistoria. O segundo argumento do eminente Ministro Dias Toffoli, que abriu a divergência, foi que a ocupação da área era mínima, no caso.

De qualquer maneira, lendo o parecer do Ministério Público e ouvindo os demais Colegas que se debruçaram sobre o tema, e agora a Ministra Cármen Lúcia, verifico que há peculiaridades no caso. Embora a inventariante ou o espólio tenha sido notificado da vistoria previamente,

MS 25.493 / DF

não se assinalou dia e hora, e, não obstante - como esclarece agora a Ministra Cármen Lúcia - o fato de que o espólio tenha pedido que se esclarecesse esse detalhe, a vistoria foi efetivamente feita, sem a presença de qualquer representante dos espólios. Isso, a meu ver, é irregular e impede o exercício da ampla defesa.

Deixo de me manifestar sobre a questão da ocupação, se é mínima ou se afetou a higidez do ato da Administração, porquanto me basta esse argumento que veiculei para conceder a ordem, com a devida vênua do Ministro Toffoli.

14/12/2011

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.493 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - Eu também vou pedir vênica ao Ministro Dias Toffoli, para acompanhar o Relator, já por todas as razões invocadas pelo Ministro Marco Aurélio e, agora, pela Ministra Cármen Lúcia, recordando particularmente o Ministro Ricardo Lewandowski.

Vou acrescentar um ponto de vista pessoal. A norma que proíbe, de certo modo, a invasão de imóvel, a meu ver não tem como **ratio** fundamental inibir ato que ponha em xeque a produtividade do imóvel. Acho que tem, antes, uma finalidade social mais ampla: evitar o conflito no campo, a violência no campo, desestimulando a invasão de imóveis para efeito de reforma agrária. Isso é fundamental. Se a invasão é pequena ou grande, se atrapalha ou não a produtividade do imóvel, do meu ponto de vista, com o devido respeito, é irrelevante.

Por essas razões, também acompanho o eminente Ministro-Relator e concedo a segurança.

PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****MANDADO DE SEGURANÇA 25.493**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

IMPTE.(S): ESPÓLIO DE ARIIVALDO BARRETO E OUTRO REPRESENTADOS POR

GILZA DE CAMPOS BARRETO

ADV.(A/S): GILBERTO VIEIRA LEITE NETO E OUTRO(A/S)

IMPDO.(A/S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

IMPDO.(A/S): UNIÃO

ADV.(A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: Após os votos dos Senhores Ministros Marco Aurélio (Relator), Gilmar Mendes e Celso de Mello, concedendo a segurança, o julgamento foi suspenso pelo pedido de vista do Senhor Ministro Dias Toffoli. Ausentes o Senhor Ministro Cezar Peluso (Presidente), em representação do Tribunal na Primeira Assembléia da Conferência das Jurisdições Constitucionais dos Países de Língua Portuguesa, em Portugal, a Senhora Ministra Ellen Gracie, convidada pelo Escritório Econômico e Comercial da Embaixada da China no Brasil para participação na Exposição *Universal - World Expo 2010*, em Shangai, e o Senhor Ministro Joaquim Barbosa, licenciado. Falou pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Grace Maria Fernandes Mendonça, Secretária-Geral da AGU. Presidência do Senhor Ministro Ayres Britto (Vice-Presidente). Plenário, 19.05.2010.


Decisão: Após o voto do Senhor Ministro Dias Toffoli, denegando a segurança, e o voto do Senhor Ministro Luiz Fux, acompanhando o Relator, concedendo a segurança, pediu vista dos autos a Senhora Ministra Cármen Lúcia. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello

e, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 27.10.2011.

Decisão: Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, concedeu a segurança, contra o voto do Senhor Ministro Dias Toffoli. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello, com voto proferido na assentada anterior, e, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 14.12.2011.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux.

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


p/ Luiz Tomimatsu
Secretário