

20/08/97

PLENÁRIO

COORD.DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 14.11.2003
EMENTÁRIO Nº 2 1 3 2 - 13

MANDADO DE SEGURANÇA N. 22.591-2 PARAÍBA

RELATOR : MIN. MOREIRA ALVES

IMPETRANTE: CASSIANO RIBEIRO COUTINHO E OUTROS

ADVOGADO: JOACIL DE BRITTO PEREIRA E OUTROS

IMPETRADO: PRESIDENTE DA REPUBLICA

EMENTA: Mandado de segurança. Desapropriação para fins de reforma agrária.

- A questão da produtividade do imóvel se situa no terreno dos fatos controvertidos, não dando margem, assim, a ser dirimida em mandado de segurança.

- Improcedência da alegação de falta de notificação prévia para a vistoria do imóvel.

- Esta Corte tem se orientado no sentido de que, se do desdobramento do imóvel, ainda que ocorrido durante a fase administrativa do procedimento expropriatório, resultarem glebas, objeto de matrícula e registro próprios, que se caracterizam como médias propriedades rurais, e desde que seu proprietário não possua outra, não será possível sua desapropriação-sanção para fins de reforma agrária. É o que sucede, no caso, em virtude de doação a filhos como adiantamento de legítima.

Impossibilidade de em mandado de segurança se desconstituir o registro pelo exame da ocorrência, ou não, de simulação ou de fraude.

Mandado de segurança deferido.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por



MS 22.591-2/PB

votação majoritária, deferir o mandado de segurança, vencidos os Ministros Nelson Jobim, Ilmar Galvão, Carlos Velloso, Sepúlveda Pertence e Néri da Silveira.

Brasília, 20 de agosto de 1997.

CELSO DE MELLO - PRESIDENTE


MOREIRA ALVES - RELATOR

20/08/97

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 22.591-2 PARAÍBA**IMPETRANTE: CASSIANO RIBEIRO COUTINHO E OUTROS****IMPETRADO: PRESIDENTE DA REPUBLICA****R E L A T Ó R I O****O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - (Relator):**

Assim expõe e aprecia o presente mandado de segurança o parecer da Procuradoria-Geral da República, de autoria de seu eminente titular o Prof. Geraldo Brindeiro:

"Cuida-se de mandado de segurança impetrado em 20 de agosto de 1996, por quatro produtores rurais menores, devidamente representados e assistidos por seus pais, que também são impetrantes, contra ato do Senhor Presidente da República, objetivando a anulação, por ilegalidade, do decreto presidencial publicado no DOU de 7.8.96, que declarou como de interesse social e autorizou a desapropriação, para fins de reforma agrária, do imóvel rural pertencente aos impetrantes denominado Fazenda São José, situado no Município de Sapé, Estado da Paraíba.

2. Após narrar que possuem justo título de propriedade das terras que constituem o imóvel objeto do decreto presidencial expropriatório, sustentam os impetrantes que o imóvel declarado como de interesse social não mais existe, uma vez que foi desmembrado em quatro outros distintos (Fazendas Santa Lúcia, Santa Tereza, Santa Helena e Santa Maria). Alegam ainda não terem sido notificados da vistoria prevista no artigo 2º, parágrafo 2º, da Lei nº 8.629/93 e finalmente que os imóveis que titularizam são médias propriedades rurais produtivas, o que faria incidir o óbice constitucional previsto nos incisos I e II do artigo 185 da Carta República.

3. Invocam precedente dessa Corte consubstanciado no voto proferido pelo Eminente Ministro CELSO DE MELLO, por ocasião do julgamento do MS nº 21.010-0, onde, por maioria de votos, restou assente o entendimento da possibilidade de desmembramento de imóvel rural no curso de procedimento expropriatório por constituir direito assegurado ao condômino pelo ordenamento jurídico.

4. A concessão da segurança é então requerida para declarar nulo o decreto presidencial expropriatório, com medida liminar que lhe suste os efeitos.

5. O pedido liminar foi deferido a fls. 168, ante à plausibilidade jurídica do pedido e do periculum in mora.

6. Vieram as informações da autoridade impetrada, onde se sustenta, em síntese, a legalidade do ato acoimado de coator, que nada teria de abusivo, afirmando-se, para tanto, que o imóvel é improdutivo e não cumpre a sua função social, que a notificação teria sido realizada na pessoa do proprietário da gleba maior desmembrada, pai dos proprietários das glebas menores resultantes do fracionamento, e que houve simulação no desmembramento das terras com o propósito de fugir à ação expropriatória estatal.

7. Primeiramente, cumpre assentar que a questão de ser o imóvel rural em apreço produtivo ou não, e daí decorrer a possibilidade ou a vedação à sua desapropriação para fins de reforma agrária, é insuscetível de ser discutida em sede de mandado de segurança, o qual não admite dilação probatória para caracterização de fatos que não se demonstrem inconcussos na impetração. Nesse sentido já decidiu esse colendo Supremo Tribunal Federal por diversas vezes, pelo que, neste ponto, não há como deferir-se o presente *writ*, forte no que restou decidido em vários casos semelhantes (v.g. MS nº 20.430-RJ, MS nº 22.022-ES, MS nº 20.618-DF, MS nº 20.622-DF, MS nº 91.828-SP, MS nº 21.982-SP, MS nº 21.597-RJ).

8. Por sua vez, também não merecem guarida os pré-falados argumentos de ausência de notificação prévia e imunidade expropriatória dos imóveis, por constituírem médias propriedades rurais, senão vejamos.

9. Antes do mais, registre-se que importa verificar, com relação à questão da notificação prevista no artigo 2º, § 2º, da Lei nº 8.629/93, se de fato foi ela realizada na pessoa do proprietário do imóvel rural desapropriando ou seu representante legal e bem assim se se fez prévia ao início dos trabalhos de levantamento de dados e informações sobre a propriedade rural.

10. Malgrado os impetrantes afirmarem que não teriam sido notificados previamente da vistoria para levantamento de dados e informações sobre os seus imóveis, o cotejo dos documentos acostados pela autoridade a fls. 207 e 208, todavia, leva à conclusão de que realmente houve observância ao previsto no artigo 2º, parágrafo 2º da Lei n. 8.629/93, uma vez que o senhor Paulo Germano Regis Ribeiro Coutinho, pai e representante legal dos menores impetrantes e também impetrante nestes autos, foi notificado previamente aos trabalhos de levantamento de dados e informações na propriedade rural Fazenda São José, que veio posteriormente a ser desmembrada em outras quatro titularizadas por seus filhos.

11. No tocante ao desmembramento levado a efeito na Fazenda São José, cumpre reconhecer que os documentos juntados dão conta de que dentro em dezesseis dias após a notificação realizada em 13 de maio de 1996

MS 22.591-2/PB

houve a divisão das terras que compunham a antiga Fazenda São José, mediante doação aos filhos dos proprietários, registrada no Cartório do 7º Ofício de Notas e no Cartório de Registro de Imóveis de Sapé, na Paraíba. Tal proceder leva à conclusão de que o desmembramento visou fraudar o programa de reforma agrária com a 'criação' de quatro médias propriedades rurais imunes à desapropriação, prática essa com a qual o direito não pode compactuar, máxime se se considerar que o imóvel Fazenda São José permaneceu indiviso por muito tempo.

12. Por outro lado, tem razão a autoridade apontada coatora ao afirmar que a jurisprudência citada na inicial não tem aplicação ao caso dos autos, eis que a hipótese referida era da possibilidade de divisão de imóvel, mesmo após iniciada a fase administrativa da desapropriação, cuja propriedade fosse titularizada por condôminos, e não como na hipótese presente em que o título de propriedade dos impetrantes resultou de doação (fls. 190).

13. Pelas razões aduzidas, opina o Ministério Público Federal pela denegação da segurança." (fls. 237/240)

É o relatório.



V O T O**O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - (Relator):**

1. Quanto a ser o imóvel rural produtivo ou não, é questão que se situa no terreno dos fatos controvertidos, não dando margem, assim, a que seja dirimida em mandado de segurança cujo rito não admite a produção de provas indispensáveis para a verificação da veracidade das alegações.
2. No tocante à alegada falta de notificação prévia para a vistoria do imóvel, é ela improcedente, porquanto há, nos autos, a fls. 207 e 208, a comprovação de que, no dia 08.05.96, o então proprietário do imóvel se recusou a assinar a notificação que lhe foi apresentada (termo firmado inclusive com a assinatura de duas testemunhas), e de que, no dia 10.05.96, ele após o seu ciente no ofício, datado de 03.05.96, que lhe comunicava que a vistoria seria realizada vinte e quatro horas após o recebimento da notificação.
3. Resta a terceira alegação: a de que, antes da edição da declaração expropriatória, embora em curso a fase administrativa do procedimento da desapropriação, o imóvel foi desdobrado em quatro, em virtude de doações registradas no Registro Imobiliário em favor de filhos menores púberes e impúberes, constituindo-se cada um deles em média propriedade, insusceptível, portanto, de desapropriação para fins de reforma agrária.

MS 22.591-2/PB

Sustentam as informações que, no caso, há simulação de doação, porque, embora os respectivos contratos tenham sido celebrados anteriormente ao resultado da vistoria, o registro foi feito depois dele.


Sucede, porém, que esta Corte tem se orientado, ainda que por maioria de votos (assim, nos mandados de segurança 21.910 e 21.919, relator o Ministro Celso de Mello, e há pouco no mandado de segurança 22.645, relator para o acórdão o Ministro Maurício Corrêa), no sentido de que, se do desmembramento do imóvel, ainda que ocorrido durante a fase administrativa do procedimento expropriatório, resultarem glebas, objeto de matrícula e registro próprios, que se caracterizem como médias propriedades rurais, e desde que seu proprietário não possua outra, não será possível sua desapropriação-sanção para fins de reforma agrária, por se caracterizar a imunidade prevista no artigo 185, I, da Constituição Federal; ademais, nessas decisões se tem afirmado que a presunção iuris tantum do registro imobiliário não pode ser desconstituída, em mandado de segurança, pela inexistência de dilação probatória em seu processo, pela alegação de fraude ou de simulação.

Ora, no caso, é direito dos pais, exercitável a qualquer tempo, fazer doação a seus filhos como adiantamento de legítima; essas doações e seus registros no Registro Imobiliário foram feitos no curso do procedimento administrativo de desapropriação mas antes da edição da declaração desapropriatória; não há dúvida de que os imóveis doados se caracterizam como médias propriedades e seus proprietários não possuem outro. Assim, a hipótese dos autos, não sendo possível em mandado de segurança se desconstituir o registro

MS 22.591-2/PB

pelo exame da ocorrência, ou não, de simulação ou de fraude, se enquadra na jurisprudência desta Corte como a de imóveis imunes à desapropriação-sanção para fins de reforma agrária.

4. Em face do exposto, defiro o presente mandado de segurança, para desconstituir o Decreto de 6 de agosto de 1996 que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, o antigo imóvel rural denominado "Fazenda São José".



20/08/1997

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 22.591-2 PARAÍBA

À revisão de apertes Sr. Min. M.Aurélio

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 22.591

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Sr. Presidente, informa o Sr. Relator, às folhas 207 e 208, que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária procedeu à notificação do proprietário do imóvel, para efeito do § 2º do art. 2º da Lei 8.629, em oito de maio de 1996.

No dia 10 de maio de 1996, pelo que informa o Sr. Relator, foi efetivada, com o aviso de que se daria início dentro de 24 horas, a vistoria prevista no § 2º do art. 2º da referida lei.

Informa, também, o Sr. Relator, que a Fazenda São José, de 650 hectares, foi objeto de doação/partilha em 02 de agosto de 1996.

Há filhos menores impúberes e púberes, portanto, menores de 16 e menores de 18 anos, e o decreto desapropriatório foi editado em 07 de agosto de 1996, cinco dias após a realização do ato público de doação/partilha.

MS 22.591 / PB

A informação que consta do memorial refere-se a uma partilha que restou em quatro novas propriedades rurais, cada uma com 162,50 hectares, desde 02/08/96. O memorial não se refere à data da lavratura, por isso supus ser essa data a da doação/partilha.

Sr. Presidente, esclarecido pelo Sr. Ministro-Relator, volto a fixar as datas que, do nosso ponto de vista, parecem relevantes na temática.

No dia 08 de maio de 1996 é efetivada a notificação, com o aviso de que ingressariam no imóvel no dia 10 de maio de 1996.

Dezenove dias após o aviso do início da vistoria, dez ou onze dias após tornar efetiva a notificação, foi feita a escritura de doação, que veio a ser registrada no INCRA em 02 de agosto de 1996, e o decreto expropriatório se deu em 07 de agosto de 1996.

O eminente Ministro Sydney Sanches, no Mandado de Segurança 22.136, da Bahia, com a decisão publicada em maio de 1996, disse que não obsta à anulação parcial a alegação do INCRA de que a divisão amigável visou apenas a dissimular a existência de condomínio sobre a área maior e a fraudar a expropriação.

Tratando-se de arguição de simulação, depende de dilação probatória na via própria, inadmissível na estreita via do **writ**. Sobretudo, em significando - dizia o Ministro Sydney Sanches - que a divisão amigável, de que resultou a área menor, foi celebrada e registrada vários anos antes do decreto impugnado.

MS 22.591 / PB

A questão não é propriamente, no nosso ponto de vista, de fraude. A questão é saber da eficácia do processo de doação que teve como objetivo, no caso específico, furtar-se aos efeitos da desapropriação.

Feita a notificação no dia 08 de maio de 1996, não há impedimento algum para que alguém possa dispor do seu imóvel. O tema em geral é saber se esse ato de disposição do imóvel, depois da notificação, iniciado o processo desapropriatório, tem ou não eficácia em relação àquele procedimento desapropriatório.

Em face das repetições de casos dessa natureza, foi editada, em 07 e agosto de 1997, a Medida Provisória nº 1.577, que acresceu o § 4º ao art. 2º da Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, cuja medida provisória veio a ser reeditada sucessivamente.

Leio o § 4º acrescido pelo art. 1º da Medida Provisória ao art. 2º da Lei 8.629/93:

"Não será considerada, para os fins desta lei, qualquer modificação, quanto ao domínio, à dimensão e às condições de uso do imóvel, introduzida ou ocorrida até seis meses após a data da comunicação para levantamento de dados e informações de que trata o § 2º."

Sr. Presidente, está, portanto, a Medida Provisória nº 1.577, de 1997, introduzindo, explicitando a ineficácia dos atos de disposição e de modificação das condições do imóvel em relação ao início do processo expropriatório. Não se trata de fraude. Trata-se, isso sim, de considerar a ineficácia.

MS 22.591 / PB

No caso específico, conforme ficou claramente explicitado da tribuna, foi defendido o ato como legítima defesa de pessoas ordeiras.

Anotei a expressão do eminente Procurador de que essa conduta poderia consistir em um mecanismo de legítima defesa de pessoas ordeiras.

É evidente, no nosso ponto de vista, se, para as desapropriações que foram realizadas antes da vigência da Medida Provisória de 11 de julho de 1997, viessemos dar o efeito desconstitutivo da condição física do imóvel, para efeito de desapropriação, que foi apreciado no fluxo do processo desapropriatório, iniciado antes da própria partilha ou da própria modificação.

Sr. Presidente, em linha de votos anteriores, peço vênua ao eminente Relator. Sei que a matéria é vencida no Tribunal, mas preciso, necessariamente, explicitar minha posição, no sentido de considerar qualquer tipo de modificação, não obstante a inexistência de lei, como ineficaz - não fraude -, ineficaz em relação ao processo expropriatório, principalmente levando em conta que este próprio Tribunal considera que a notificação prévia do § 2º do art. 2º se constitui no início de um procedimento administrativo, e não num mero aviso do início da vistoria.

O Tribunal decidiu que é o início de um procedimento administrativo e, portanto, é condição de validade desse procedimento a notificação prévia. Ora, se a notificação prévia é condição de validade do procedimento em relação ao estado

MS 22.591 / PB

expropriatório, é evidente que se congela a situação de fato que autorizaria a desapropriação.

Portanto, as modificações posteriores não são vedadas, mas são ineficazes em relação ao próprio processo expropriatório.

Essa é a forma pela qual podemos dar consistência ao juízo do próprio Tribunal em relação à notificação do § 2º do art. 2º, que corresponde ao início de um procedimento administrativo expropriatório, razão pela qual é absolutamente necessária a notificação prévia.

Basta lembrar que o Tribunal, no que diz respeito a este problema de desapropriação, tem decidido, inclusive, a nulidade.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Ministro Nelson Jobim, V. Exa. me permite salientar um aspecto? Surgiu uma realidade jurídica, mediante o registro da escritura de doação junto à matrícula do imóvel. Indaga-se: no julgamento, na apreciação deste mandado de segurança, que não é possessória, esta sim com via dupla, podemos fulminar essa matrícula e dizer insubsistente a doação? Quando se aperfeiçoa a desapropriação?

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - V. Exa. está trabalhando no campo da desconstituição, do efeito desconstitutivo; não é isso. Estou falando no plano da eficácia da matrícula em relação ao ato expropriatório.

MS 22.591 / PB

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Mas, de qualquer forma, proclamamos a insubsistência.

O SR MINISTRO NELSON JOBIM - Ineficácia, não insubsistência, caso contrário não teríamos condição alguma de usar essa expressão.

Tendo em vista essas considerações e dando, inclusive, consistência ao juízo do próprio Tribunal em relação à notificação, entendo que os atos de disposição posteriores à notificação, que dá início ao processo expropriatório, tornam ineficazes, em relação à expropriação, os atos de disposição; meramente ineficazes, e não desconstitutivos, uma vez que pode a desapropriação não chegar ao fim e não haverá modificação nenhuma no estado.

Esse é o meu voto, com a vênua do eminente Relator.

20/08/1997

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 22.591-2 PARAÍBA

EXPLICAÇÃO

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR) - Sr. Presidente, peço a palavra apenas para um esclarecimento ao Tribunal.

Não tratei dessa tese porque, ao que me parece, é pela primeira vez posta diante do Tribunal. Sempre se considerou que, em hipóteses semelhantes, ou haveria a possibilidade de simulação, ou a possibilidade de fraude.

A meu ver, com a devida vênia do voto divergente, era a tese correta, ou, pelo menos, a argumentação correta, tendo em vista a circunstância de que a ineficácia só existe decorrente da lei. Não se pode ter por ineficazes atos que são válidos e eficazes perante a lei, com base na existência em processo administrativo, sem que haja uma lei que determine essa ineficácia. Por isso mesmo foi preciso a medida provisória, que não veio apenas declarar o que já existia, mas, sim, para criar um requisito de eficácia, pois considera que o ato é válido, porém ineficaz perante o Estado para efeito de desapropriação.



Daí a razão, como já salientei, dessa medida provisória, que não teria sentido se este texto decorresse da natureza mesma das coisas.

Ademais, é de notar-se que essa medida provisória é muito posterior, no caso, ao mandado de segurança e à desapropriação. O mandado de segurança é de 18/08/96, e a desapropriação ocorreu também em 1996.

Por outro lado, há que se salientar, ainda, a circunstância de que o Tribunal tem entendido que há necessidade de notificação, não porque seja ela o início do procedimento administrativo, mas porque, sem essa notificação, se viola o princípio do contraditório, o que, aliás, também neste ponto, sofreu alteração com relação a essa medida provisória, justamente porque ela veio para afastar o que o Tribunal levantava sem a existência de lei. Agora, com a existência de lei, há causa de ineficácia legal, e, com relação ao problema da notificação, a questão a ser regulada de acordo com a medida provisória. Isso foi feito justamente para afastar o que o Tribunal vinha fazendo com base naquilo que sua maioria entendeu que era de direito.

Sr. Presidente, não posso compreender um fato, e por isso louvo a perspicácia do Ministro Nelson Jobim, que procurou afastar essa objeção que, aliás, é intransponível: se, pelo rito do mandado de segurança, não podemos discutir produtividade, porque essa



questão demanda ação ordinária, também aqui não podemos desconstituir, sem lei, um registro que é válido. Agora, esse registro, por essa lei, seria, embora válido, ineficaz, tendo em vista essa medida provisória, que tem força de lei enquanto não for rejeitada ou, pelo menos, enquanto estiver produzindo os seus efeitos, pela reiteração de suas edições. Agora é possível, não atacar o problema da validade, mas da eficácia, que depende justamente de lei a esse respeito.

São essas as considerações que faço para salientar porque não analisei isso e porque não me parece seja essa a análise correta. Só há ineficácia em decorrência de lei expressa; ineficácia não se presume e não decorre da existência de procedimento administrativo, senão todo procedimento administrativo tornaria ineficaz tudo aquilo que se fizesse contra esse procedimento, o que não ocorre. O que pode ocorrer é se considerar que há simulação ou fraude à lei com a prática desses atos. Esses atos são válidos e eficazes, enquanto não houver lei em contrário com relação à eficácia, e, com relação à validade, enquanto por ação ordinária não for desconstituída a validade deles.



20/08/1997

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 22.591-2 PARAÍBA

À revisão de apartes Sr.Min.M.Alves

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 22.591

ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Sr. Presidente, gostaria de esclarecer meu voto, tendo em vista a erudita manifestação do eminente Ministro-Relator.

Lembro que quando se introduziu no Brasil o parcelamento do solo urbano, através, salvo engano, do Decreto nº 22, de 1937, que instituiu os loteamentos urbanos, criou-se no Cartório de Registro de Imóveis um Livro nº IV, no qual se inscrevia o loteamento; as promessas de compra e venda eram averbadas à margem da inscrição do loteamento, de acordo com o mencionado decreto.

MS 22.591 / PB

Logo após a vigência desse decreto, discutiu-se o que aconteceria com as escrituras públicas de compra e venda, registradas no antigo Livro nº III, do Cartório de Registro de Imóveis, em relação aos contratos que tivessem sido averbados à margem da inscrição do loteamento.

A lei não tratava do tema e ficou assente, logo após a discussão da matéria, que em relação às promessas de compra e venda inscritas ou averbadas, à época, à margem de inscrição do loteamento, as compras e vendas registradas no Livro III seriam ineficazes; ineficácia relativa, não absoluta; ineficácia em relação aos contratos inscritos, ou melhor, aos contratos averbados.

Foi em legislação posterior que se criou a inscrição, no Livro nº IV, das promessas de compra e venda de imóveis não loteados.

Queria dar um exemplo aos Senhores, mostrando que a ineficácia das compras e vendas, em relação a atos registrados ou inscritos no cartório imobiliário, nasceu de um procedimento analítico da jurisprudência e da doutrina, não por expressa disposição legal, ou seja, o que se tinha eram dois atos de disposição.

MS 22.591 / PB

Havia o que Pontes de Miranda nominava, que a inscrição tornava público o ato de promessa de compra e venda, por força de sua inscrição, e essa publicidade fazia com que a eficácia da promessa de compra e venda, que era entre o comprador e o vendedor, se estendesse a terceiros. Daí porque a ineficácia da compra e venda posterior.

Isso demonstra claramente que não foi um dispositivo legal que determinou a ineficácia e sim a construção de dois atos que estavam no corpo legítimo, ou seja, se a promessa de compra e venda fosse desconstituída eficaz, seria a compra e venda em relação ao titular da promessa de compra e venda desconstituída ou rescindida.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR) - Isso depois da lei.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Não, em seguida, após a lei. Veja bem, a lei nunca disse isso, quem criou a tese da ineficácia foi a jurisprudência, porque havia uma tradição civilista primitiva que pretendia falar em nulidade da promessa de compra e

MS 22.591 / PB

venda; da compra e venda não inscrita. Foi aí que se criou e se explicitou a distinção nítida entre validade e eficácia.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR) - As hipóteses são, com a devida vênia, diferentes.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Não estou demonstrando que a tese que V. Exa. afirmou, de forma absoluta, sofre restrições, já desde 1937, em relação às promessas de compra e venda; ou seja, não se pode afirmar, de forma absoluta, que a ineficácia dos atos jurídicos só possa decorrer de lei.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR) - V. Exa. é capaz de citar exemplo de ineficácia decorrente de lei com relação a procedimento administrativo?

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Sim. Dizia o eminente Ministro Celso de Mello, no MS 22.164, em relação ao descumprimento dessa notificação inicial, que o descumprimento dessa formalidade inicial, ditada pela necessidade de garantir ao proprietário observância da cláusula constitucional do devido processo legal, importa em vício radical e configura defeito insuperável, ato a

MS 22.591 / PB

projetar-se sobre todas as fases subseqüentes do procedimento de administração.

O que está dito aqui é que essa notificação inicial, tendo em vista o voto do eminente Ministro-Presidente, era o início do procedimento de desapropriação. Diz, ainda, apto a projetar-se sobre todas as fases subseqüentes ao procedimento de desapropriação.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR) - Veja V. Exa. que pode haver procedimento administrativo e não haver desapropriação. É uma ineficácia **a posteriori**. Não pode haver notificação, realização da vistoria e depois não haver. Não pode esse fato acarretar ineficácia.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Por que não?

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR) - Porque é apenas um procedimento para o efeito da desapropriação.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Quero deixar bem claro que a tese que estou sustentando é a de que a ineficácia do ato de **disposição** é relativa em relação ao processo expropriatório, ou

MS 22.591 / PB

seja, aquele ato não tem efeito em relação ao processo expropriatório, iniciado legitimamente no caso específico.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR) - A ineficácia muitas vezes é relativa; a ineficácia absoluta praticamente se confunde com a nulidade.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Vamos conservar a distinção entre nulidade absoluta e relativa e, no caso específico, não nos interessa a absoluta e sim a relativa. Volto a insistir, respondendo ao eminente Ministro Moreira Alves, evidentemente, com todas as vênias e homenagens, que estamos perante um caso, no nosso ponto de vista, de ineficácia relativa, tendo em vista o ato de disposição que se fez, no caso específico, ainda quase que confessadamente, para os efeitos exclusivos de se furtar ao dever constitucional, pelo Estado, de proceder aos atos de reforma agrária, que está no artigo constitucional.

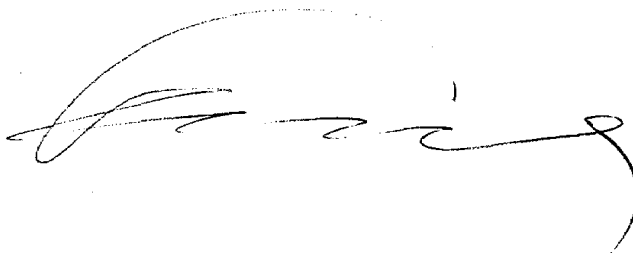
20/08/97

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 22.591-2 PARAÍBA**V O T O**

O SR. MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: - Sr. Presidente, tenho, na hipótese, que, realmente, ao se negar essa segurança, como a indefere o eminente Ministro Nelson Jobim com essa fundamentação, eu estaria, na verdade, examinando matéria de fato, consubstanciada no dolo ou na fraude - V. Exª falou em fraude ou simulação -, e isso, a meu ver, é matéria que se torna estranha para ser apreciada nos limites estreitos do mandado de segurança.

Com essas rápidas considerações, peço vênia ao eminente Ministro Nelson Jobim para acompanhar o eminente Ministro Moreira Alves, porque, inclusive, já havia me pronunciado a respeito desse tema em acórdão citado por S. Exª.



20/08/97

PLENÁRIO


MANDADO DE SEGURANÇA N. 22.591-2 PARAÍBAV O T O

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO: Sr. Presidente, manifestei-me, em casos anteriores, no sentido de que, quando o imóvel é dividido em frações ideais, o que ocorre é a divisão do direito de propriedade, permanecendo o imóvel como um condomínio **pro indiviso**. Fica o imóvel sujeito a uma futura divisão, posto que divisão não houve ainda.

No caso dos autos, é de convir-se, houve um arremedo de divisão. Arremedo porque há indicação de confrontantes das parcelas, sem descrição das respectivas linhas divisórias, nem registro de sua respectiva extensão.

Meu voto tem ido mais além. Tenho entendido que, ainda que haja divisão formalmente regular, se ela é feita com o único propósito de burlar a lei, subtraindo o imóvel da expropriação já iniciada, por meio de seu fracionamento em propriedades imunes à desapropriação, tem-se ato simulado, que pode ser desconsiderado pelo Poder Público. A desconsideração do ato, quando fraudulento, da própria instituição de pessoa jurídica, para burla ao Fisco, autoriza a desconsideração do ato, para aquela finalidade. Já votei nesse sentido, num precedente de Pernambuco.

Não é o caso dos autos, onde a divisão não se consumou senão do direito de propriedade, embora de maneira também fraudulenta. Não se precisa, entretanto, recorrer ao instituto da desconsideração, bastando ter em conta essa circunstância.



Por essa razão, acompanho o voto do eminente Ministro
Nelson Jobim, indeferindo o mandado de segurança.

* * * * *

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'F' or similar character.

dfm

Supremo Tribunal Federal

20/08/97

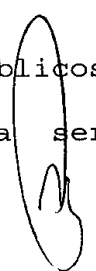
PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 22.591-2 PARAÍBA

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, inicialmente, quanto ao conflito de leis no tempo, não tenho como observar a medida provisória editada após a impetração, isso considerada a modificação ocorrida na matrícula do imóvel. Se assento essa premissa, e portanto não posso falar de ineficácia do ato jurídico, porquanto não havia, à época da prática desse ato jurídico, um diploma que assim concluísse, devo socorrer-me das noções contidas no Código Civil e na Lei de Registros Públicos. Aí, defronto-me com o pano de fundo da articulação de insubsistência do desmembramento da propriedade em face à doação, surgindo matrículas diversas. Esse pano de fundo está ligado a um vício na manifestação da vontade, está relacionado com uma simulação, com uma fraude, objetivando afastar a desapropriação do imóvel. Ora, de acordo com o artigo 152 do Código Civil, "As nulidades do art. 147 não têm efeito antes de julgadas por sentença, nem se pronunciam de ofício."

Indo à Lei nº 6.015, Lei de Registros Públicos, constato que, pelo preceito do artigo 233, a matrícula será cancelada por decisão judicial:



*Supremo Tribunal Federal*MS 22.591-2 PB

"II - quando, em virtude de alienações parciais, o imóvel for inteiramente transferido a outros proprietários;

III - pela fusão, nos termos do artigo seguinte."

Ora, Senhor Presidente, não estou aqui a julgar uma ação ordinária, objetivando fulminar a doação, e, assim, alcançar as novas matrículas que surgiram com o desmembramento do imóvel decorrente dessa doação. Julgo, portanto, o mandado de segurança frente ao que apontei como uma realidade que tem a cobertura do aspecto formal, tal como previsto na ordem jurídica em vigor.

Concluo acompanhando o voto do Senhor Ministro Moreira Alves, aliás, na esteira de outros pronunciamentos do Tribunal - e aí cito como exemplo o decidido no Mandado de Segurança nº 21.919 -, entendendo que não se tem uma propriedade passível, em si, de desapropriação, sob o ângulo da reforma agrária.

Lembro que chegamos a discutir - não sei se compôs a decisão, se era indispensável à decisão a que chegou este Plenário - a problemática de analisar-se, na via estreita do mandado de segurança, o vício de consentimento, e, portanto, a insubsistência de matrículas devidamente formalizadas.

Reafirmando, portanto, a óptica que externei quando da apreciação do processo que gerou o precedente, concedo a segurança.

É o meu voto.

20/08/97

PLENÁRIO


MANDADO DE SEGURANÇA N. 22.591-2 PARAÍBAV O T O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO**: - Sr. Presidente, a notificação prévia, conforme temos decidido, constitui o ponto inicial do processo administrativo da desapropriação para fins de reforma agrária. Ela constitui o ato que dá nascimento ao devido processo legal. Foi ela expedida e recebida no dia 08 de maio de 1996. É dizer: a partir daí instaurou-se o processo administrativo da desapropriação para fins de reforma agrária.

Na verdade, nesse procedimento administrativo, instaurado pela notificação prévia, o expropriado, ou aquele que terá ou não desapropriado o seu imóvel rural, participa da vistoria, requerendo o que entender de direito. A vistoria é que vai esclarecer se as terras são produtivas ou não.

Ao que ouvi e apreendi, a escritura de doação, onde se fez a divisão do imóvel, é de 29 de maio de 1996, registrada no dia 02 de agosto do mesmo ano.

Sr. Presidente, tem-se, no caso, divisão que se fez com o objetivo de impedir a desapropriação para fins de reforma agrária, que foi feita, porém, quando já instaurado o procedimento administrativo. Poderia isso ocorrer? Essa divisão poderia ser feita quando o procedimento administrativo já tinha andamento,



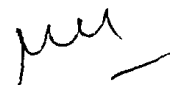
participando o expropriado desse procedimento? Poderia essa divisão ser oposta à desapropriação? Penso que não, Sr. Presidente.

Bem disse o Ministro Ilmar Galvão, e foi dito aqui recentemente num julgamento parecido, semelhante, que, se se admitir algo assim, não haverá mais desapropriação para fins de reforma agrária neste País. Instaurado o procedimento administrativo, faz-se a divisão.

Isso, Sr. Presidente, é emprestar a uma questão eminentemente pública, caráter puramente privatístico. Isso não passa de uma simulação que não pode ser considerada, não pode impedir a concretização da desapropriação.

Com relação à divisão propriamente dita, com relação aos direitos daqueles que se envolveram nessa divisão que teve o fito de impedir a desapropriação, não discuto os direitos dessas pessoas. Isso vai ser resolvido no momento em que a indenização for paga. Aí, então, cada um com sua escritura receberá o seu quinhão.

Devo dizer, Sr. Presidente, que o registro dessa divisão se fez em 02 de agosto. Ora, a divisão que torna imune o imóvel à desapropriação, para fins de reforma agrária, deve existir no momento em que se inicia o procedimento da desapropriação. Depois de iniciado, não será mais possível. Gostaria de deixar expresso no meu entendimento que essas pessoas que receberam essas doações vão participar da indenização. Não estou desconstituindo a divisão. Estou, entretanto, afirmando que, por ter sido feita a destempo,



essa divisão não impede a desapropriação. Não podemos decidir uma questão de Direito público com princípios puramente de Direito privado. Temos, no caso, que decidi-la à luz dos princípios de Direito público.

Com essas breves considerações, afirmando novamente que o registro das doações somente ocorreu no dia 02 de agosto de 1996, meu voto, com a vênia dos eminentes Ministros Relator e dos que o acompanharam, é no sentido de indeferir o Mandado de Segurança, na linha do voto do eminente Ministro Nelson Jobim. *juovino*

20/08/97

PLENÁRIO

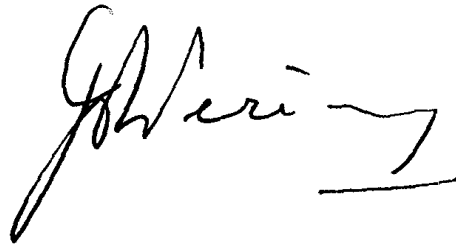
MANDADO DE SEGURANÇA N. 22.591-2 PARAÍBA

VOTO

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sr. Presidente, conforme nos advertia há pouco o Ministro Marco Aurélio, estamos julgando mandado de segurança. No mandado de segurança é ônus do impetrante provar a liquidez e a certeza do seu direito; é dizer, a inequivocidade dos pressupostos do seu direito, no caso, da invocada imunidade à desapropriação, da média propriedade rural. Como inúmeras vezes se tem decidido, em mandado de segurança, a contestação fundamentada e específica, trazida pela autoridade a um dos seus pressupostos de fato elide a liquidez e certeza do direito alegado. É o caso quando, ante circunstâncias notórias de procedimentos similares, que se tem multiplicado Brasil afora, a autoridade indica tratar-se em evidente fraude à lei, para evitar a desapropriação para a reforma agrária. Não posso considerar líquido e certo o direito do impetrante, quando todos os indícios são de fraude.



Reportando-me, no mais, aos votos que proferi nos Mandados de Segurança 21.919 e 22.645, o meu voto é no sentido de indeferir o presente mandado de segurança.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Gilmar Mendes", with a horizontal line drawn underneath the name.

20/08/97

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 22.591-2 PARAÍBA

V O T O

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI: Sr. Presidente, com a devida vênia dos eminentes Colegas que dele divergiram, acompanho o voto do eminente Relator, que se acha deduzido na mesma linha dos votos que tenho proferido em sucessivas hipóteses análogas, trazidas ao Plenário do Supremo Tribunal.

Defiro o pedido. *O. Gallotti*

vccca\

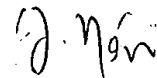
20/08/1997

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇANº 22.591-2 - PARAÍBA**V O T O**

O SR. MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA - Sr. Presidente. Na sessão de 23 de abril de 1997, fui Relator do Mandado de Segurança 22.645, da Bahia, impetrante S/A Vantagem Agropecuária Kaufman e outros, em matéria semelhante. Discutia-se o desmembramento realizado depois da notificação. Sustentei que esse desmembramento, realizado com evidente intuito de obstar a desapropriação para reforma agrária do imóvel, não podia conduzir a um juízo cassatório do decreto de declaração de interesse social, para fins de reforma agrária, e indeferi o mandado de segurança. Na oportunidade, como hoje, a Corte dividiu-se, e vejo que se repetem, então, os votos proferidos.

Permaneço, assim, na linha de compreensão da matéria que deduzi em meu voto; não vejo como deixar de proclamar, em situação qual esta, a inaceitabilidade da conduta do desapropriado para obstar a ação do Poder Público competente, com vistas à reforma agrária. Instaurado o processo de desapropriação, o desmembramento somente pode ser compreendido com a finalidade de tornar a propriedade imune à reforma agrária. Tanto neste, como no caso anterior, isso se faz manifesto, e, aqui, com maioria de razão, porque, antes do procedimento, sequer houvera um desmembramento de toda a propriedade; apenas uma parcela, quatro dias antes, foi objeto de escritura pública, sequer registrada. Todos sabemos que é como registro, com a transcrição da escritura no Registro de Imóveis, que se dá a transferência da propriedade. Então, não havia, ainda, a transferência da propriedade para qualquer dos donatários. Ao que parece, houve uma doação, por parte do proprietário, a seus filhos,



e esse desmembramento, realizado em tais termos, é considerado útil a impedir a ação de desapropriação.

Nessa linha, realmente, como destaquei no meu voto, torna-se inviável a realização da reforma agrária no País. Bastante que o desapropriado, o proprietário, para impedir a eficácia do ato expropriatório, proceda nesses termos ou distribuindo imóveis entre amigos, parentes. Há, também, um outro problema, mas o certo é que não vejo nada mais indicativo de um procedimento configurador de ilícito civil para, exatamente, obstar o ato da administração.

Sabemos que, em todos os recantos do território nacional - e os juízes não podem ser insensíveis a esta realidade -, há uma grave crise em torno da terra; todos sabemos que a reforma agrária é um imperativo da Nação. Não me parece possível que o Poder Judiciário, - que estima e resguarda a propriedade, mas que não pode deixar de aplicar a Constituição, quando esta prevê a possibilidade da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, em se cuidando de propriedade com as características estabelecidas na Constituição e na Lei de Regência reguladas, - deixe de ponderar essas formas de procedimento, em ordem a, em seu **veredictum**, tornar inviável a reforma agrária quando, assim, se tem como cabível.

Essa matéria, inclusive, pode ser objeto de exame na ação própria, de desapropriação, mas não em mandado de segurança, desde logo, a afastar o debate que se poderia instaurar. Essa prova que se requer, da existência de um procedimento com vistas a obstar a reforma agrária, no caso concreto, teria, aí, seu espaço próprio, onde o debate viabilizaria, se identificasse, ou não, o propósito do proprietário.

Não vejo condições para, desde logo, em mandado de segurança, tornar, afirmar a inviabilidade desse procedimento da Administração que, em princípio, está baseado nos pressupostos da

J. N. S.

lei, que se cumprem no decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária.

Assim, Sr. Presidente, na mesma linha do voto que proferi no Mandado de Segurança nº 22.645-BA, ~~que~~ anexarei, por cópia, a estas breves considerações, peço vênua ao Sr. Ministro-Relator para indeferir o mandado de segurança, ressaltando, ao impetrante, as vias ordinárias.

G. N. M.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA N. 22.591-2

PROCED. : PARAÍBA

RELATOR : MIN. MOREIRA ALVES

IMPTE. : CASSIANO RIBEIRO COUTINHO E OUTROS

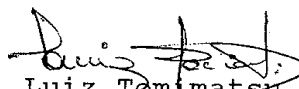
ADV. : JOACIL DE BRITTO PEREIRA E OUTROS

IMPDO. : PRESIDENTE DA REPUBLICA

Decisão : O Tribunal, por votação majoritária, deferiu o mandado de segurança, vencidos os Ministros Nelson Jobim, Ilmar Galvão, Carlos Velloso, Sepúlveda Pertence e Néri da Silveira. Votou o Presidente. Falou pelos impetrantes o Dr. Joacil de Britto Pereira. Plenário, 20.08.97.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.


Luiz Tomimatsu
Secretário