

25/11/1999

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.073-4 PERNAMBUCO

**RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO**  
IMPETRANTE: CBE COMPANHIA BRASILEIRA DE EQUIPAMENTO  
ADVOGADO: INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO  
IMPETRADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
LITISCONSORTE PASSIVO: UNIÃO FEDERAL  
ADVOGADO: ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

DESAPROPRIAÇÃO - REFORMA AGRÁRIA - PROJETO DE REFLORESTAMENTO. Em curso projeto de reflorestamento, devidamente registrado - Lei nº 8.629/93 - ou aprovado - Medida Provisória nº 1.577, de 1997 - e observado o respectivo cronograma, tem-se como insubsistente decreto revelando interesse social para fins de reforma agrária do imóvel.

A C Ó R D ã O

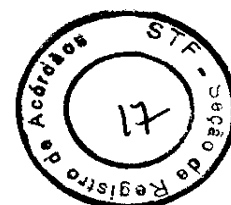
Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em conceder a segurança, vencido o Senhor Ministro Ilmar Galvão.

Brasília, 25 de novembro de 1999.

MARCO AURÉLIO

- PRESIDENTE E

RELATOR



*Ilmar Galvão*

25/11/1999

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.073-4 PERNAMBUCO

**RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO**  
IMPETRANTE: CBE COMPANHIA BRASILEIRA DE EQUIPAMENTO  
ADVOGADO: INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO  
IMPETRADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
LITISCONSORTE PASSIVO: UNIÃO FEDERAL  
ADVOGADO: ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Adoto, para integrar este relatório, o que tive oportunidade de consignar ao proceder ao exame do pedido de concessão de medida acauteladora:

A Companhia Brasileira de Equipamento (CBE) impetra este mandado de segurança contra decreto do Excelentíssimo Senhor Presidente da República que implicou a declaração de interesse social, para fins de reforma agrária, do imóvel rural denominado Engenhos Prado, Papicu, Tocos, Dependência Itaquara, com área de dois mil seiscentos e oitenta e dois hectares e cinquenta ares, situado no Município de Tracunhaém no Estado de Pernambuco (folha 35). Na inicial, argüi-se a deficiência do laudo elaborado pelo INCRA, no que, vindo à balha de forma açodada, acabou por silenciar relativamente a áreas de preservação obrigatória e a projeto de reflorestamento, apresentado ao IBAMA, analisado tecnicamente e aprovado. Sustenta-se, assim, a insubsistência, no que se deixou de levar em conta tais dados, da conclusão sobre a improdutividade do imóvel. São tecidas considerações a respeito do conflito de leis no tempo, havido entre o artigo 7º da Lei nº 8.629/93 e a alteração advinda da Medida



Provisória nº 1.577, de 11 de junho de 1997. O projeto teria sido apresentado ao IBAMA antes do advento da citada medida provisória e, também, da vistoria promovida pelo INCRA, não se lhe aplicando a nova exigência de aprovação, pelo Órgão, no mínimo seis meses antes do decreto declaratório do interesse social. Ter-se-ia, na espécie, a disciplina pelo inciso IV do artigo 7º da Lei nº 8.629, de 1993, na redação primitiva, obstaculizando conclusão sobre tratar-se de imóvel passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o encaminhamento do projeto, seis meses antes do decreto, ao órgão competente. Informa-se, mais, que o projeto em comento foi aprovado. Cita-se a melhor doutrina - Clóvis Beviláqua, Eduardo Espínola e Francisco Campos - sobre a razão de ser e as balizas da proteção ao direito adquirido, mencionando-se, mais, o artigo de autoria do Ministro Moreira Alves, publicado na Revista da Procuradoria Geral da República nº 1, 1992, à página 13, sob o título "As Leis de Ordem Pública e de Direito Público, em face do Princípio Constitucional da Irretroatividade", no qual restou esclarecido, de acordo com o Impetrante, o móvel de não se ter, ante o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, a aplicabilidade da lei nova, no que possuidora da qualificação de ordem pública: é que, no Brasil, e ao contrário do que ocorre nos demais países, a intangibilidade daqueles institutos consubstancia garantia constitucional, ultrapassando, assim, a disciplina mediante legislação comum. A partir da óptica de concorrerem, na hipótese vertente, a relevância da articulação e o risco de manter-se com plena eficácia o decreto desapropriatório, já que há notícia de estar para ser pleiteada a imissão na posse, requer-se a concessão de liminar suspendendo os efeitos do ato impugnado até o julgamento final deste mandado de segurança, esperando-se a concessão para fulminar-se o decreto do Excelentíssimo Senhor Presidente da República antes referido e que data de 18 de dezembro de 1997. Com a inicial, vieram os documentos de folha 23 à 240.

Acrescento que vieram aos autos as informações de folha 264 à 298. A Advocacia Geral da União reportou-se à peça elaborada pela Procuradoria Geral do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), considerada a atuação do Procurador Dr. José Sérgio Pinto. Em síntese, passou a compor as informações o conteúdo da peça que pode ser assim resumido:

a) mandado de segurança - direito líquido e certo - fato incontroverso - prova pré-constituída. Na espécie, haveria a necessidade de contar com fase de instrução visando a elucidar a matéria de defesa empolgada pela Impetrante, especialmente quanto à produtividade. Citam-se lições doutrinárias formalizadas por Pontes de Miranda, Celso Agrícola Barbi, José Cretella Júnior e Hely Lopes Meirelles sobre a exigência de o mandado de segurança envolver direito líquido e certo, decorrente de fato inequívoco, suscetível, na dicção de Cretella Júnior, de ser cabalmente provado com documentos anexados à inicial, prescindindo-se de provas complementares de qualquer espécie;

b) Imóvel objeto de implantação de projeto técnico. Aponta-se que o óbice à desapropriação, ante a existência de projeto técnico, pressupõe a observância dos incisos do artigo 7º da Lei nº 8.629/93, ou seja, ter-se simultaneamente o atendimento aos cinco requisitos nele versados, a saber: elaboração do projeto por

profissional legalmente habilitado e identificado; registro no órgão competente; prazo entre o registro e a edição do decreto expropriatório de, no mínimo, seis meses; efetiva execução do cronograma físico-financeiro originalmente estabelecido, inadmitida qualquer prorrogação de prazo; e previsão de porcentagem da área a ser explorada, em prazo fixado de acordo com a espécie de cultura. Na hipótese dos autos, olvidara-se uma das exigências insertas na citada lei, ou seja, o cumprimento do cronograma físico-financeiro. Os técnicos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária teriam notado tal descompasso;

c) Da alegada produtividade do imóvel e inobservância da área de reserva legal para o cálculo da produtividade. A par da inadequação do mandado de segurança para discutir-se a produtividade do imóvel, os técnicos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária teriam computado a área relativa à reserva legal, não reconhecendo repercussão porquanto não haveria, conforme exigido na Lei nº 8.629/93, áreas inaproveitáveis. Alude-se ao enfoque emprestado à matéria por Octávio Mello Alvarenga, em "Política e Direito Agroambiental" e por Paulo Afonso Leme Machado, em "Direito Ambiental Brasileiro".

A União reportou-se às informações prestadas, esclarecendo que, no caso, não se levou em conta a Medida Provisória



nº 1.577/97, mas a Lei nº 8.629/93, isto quanto ao projeto de exploração.

Remetidos os autos à Procuradoria Geral da República, pronunciou-se esta no sentido da concessão da segurança. Sob o ângulo da primeira causa de pedir - envolvimento de imóvel produtivo - o parecer remete a precedentes desta Corte sobre a impossibilidade elucidar-se o tema na via estreita do mandado de segurança - Mandado de Segurança nº 20.430/RJ, Mandado de Segurança nº 22.022/ES, Mandado de Segurança nº 20.618/DF, Mandado de Segurança nº 20.622/DF, Mandado de Segurança nº 91.828/SP, Mandado de Segurança 21.982/SP e Mandado de Segurança nº 21.597/RJ. Relativamente ao segundo fundamento, ou seja, a não-incidência, na espécie, da Medida Provisória nº 1.577/97, após registrar-se a boa procedência das lições doutrinárias sobre a irretroatividade do ato normativo, afirma-se que o decreto presidencial não considerou o fato de o projeto não haver sido aprovado antes de seis meses da respectiva edição. Em passo seguinte, refuta-se o desatendimento ao disposto no inciso II do artigo 7º da Lei 8.629/93. Diz-se que o projeto está aprovado desde 15 de outubro de 1997 e salienta-se o cumprimento do cronograma físico-financeiro, que não estaria vinculado, em si, à implantação material do projeto técnico ante as datas nele previstas. No caso dos autos, no cronograma das operações, previam-

se para o quarto trimestre de 1997 apenas a conservação de estradas e a construção de aceiros, ficando para o primeiro e segundo trimestres do ano de 1998 as operações concernentes ao preparo do terreno e plantio propriamente dito do reflorestamento. A partir dessas premissas, indagou-se, no parecer:

(...) como pode a autoridade afirmar que não estaria sendo cumprido o cronograma físico-financeiro, à época em que realizada a vistoria (29/09 a 4/10/97), quando não havia transcorrido mais do que 4 (quatro) dias do início da 1ª fase de execução do cronograma físico-financeiro (4º trimestre do ano de 1997)?

Então, concluiu a Procuradoria Geral da República, mediante peça subscrita pelo Procurador-Geral Dr. Geraldo Brindeiro "... não se pode afirmar que não estava o impetrante a descumpri-lo, pelo que se não há como deixar de reconhecer a incidência do art. 7º da Lei nº 8.629/93, a obstar a desapropriação do imóvel rural da impetrante". Na peça ressalva-se a fiscalização do cumprimento do cronograma físico-financeiro do projeto técnico de reflorestamento pela Administração, podendo esta adotar as medidas que entender cabíveis.

Aos autos vieram pedidos de admissão formulados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e por trabalhadores rurais. A União concordou com os pleitos formulados,

sendo que a Procuradoria Geral da República manifestou-se de forma diversa, evocando a jurisprudência desta Corte no sentido de não se admitir a espécie de intervenção pretendida - de terceiros - no mandado de segurança - Recurso Extraordinário n° 111.778-SP, Relator Ministro Célio Borja. Apontou, mais, que as peças anexadas não estariam a trazer qualquer subsídio para o desfecho do mandado de segurança, pugnando pelo desentranhamento das petições de folhas 322 à 330 e 339 à 361 - folhas 518 e 519. Às folhas 522 e 523, exarei a seguinte decisão:

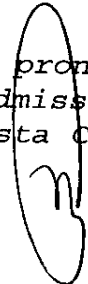
## DECISÃO

**MANDADO DE SEGURANÇA - ASSISTÊNCIA  
SIMPLES - PRECEDENTES.**

1. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária requereu, mediante a peça de folha 322 à 330, admissão no processo, na qualidade de assistente simples da União Federal. Despachei, instando a Impetrante e a União Federal a pronunciarem-se sobre o pedido. Aos autos veio a peça de folha 336, revelando a concordância da União.

Trabalhadores rurais residentes e domiciliados, segundo assertiva constante da petição de folha 339 à 371, requereram, por sua vez, a admissibilidade, como assistentes litisconsorciais, aludindo à posse, em si, do imóvel. Mais uma vez, instei as partes a pronunciarem-se. Aos autos veio unicamente o pronunciamento da União, mais uma vez, manifestando-se de forma positiva.

A Procuradoria Geral da República pronunciou-se no sentido da impropriedade da admissão dos assistentes, evocando o que decidido por esta Corte no Recurso Extraordinário n° 111.778/SP.





Realmente, a jurisprudência está sedimentada no sentido de não se admitir a figura do assistente no mandado de segurança. Eis como a matéria ficou equacionada no julgamento do Recurso Extraordinário nº 111.778/SP:

Processo Civil. Mandado de segurança. Concessão de serviço público. Interesse na causa alegado pela União Federal. Pedido de Assistência (inadmissibilidade).

Mostra-se correto o entendimento firmado pelo v. acórdão recorrido no sentido do descabimento de assistência no mandado de segurança, tendo em vista o que dispõe o art. 19 da Lei nº 1.533/51, na redação dada pela Lei nº 6.701/74, que restringiu a intervenção de terceiros no procedimento do writ ao instituto do litisconsórcio.

Sendo parte ilegítima para recorrer, como assistente, considera-se inexistente o recurso extraordinário interposto pela União Federal.

RE não conhecido (Recurso Extraordinário nº 111.778/SP, relatado pelo Ministro Célio Borja perante a Segunda Turma, com acórdão veiculado na Revista Trimestral de Jurisprudência nº 123, à página 722).

Vale frisar que, em se tratando de mandado de segurança impetrado contra decreto desapropriatório, tem-se, como autoridade coatora, o Presidente da República e, como parte passiva, a União Federal, surgindo o INCRA e também possíveis ocupantes do imóvel simplesmente como interessados no êxito da desapropriação e, portanto, como assistentes simples.

2. Acolho a manifestação do Ministério Público Federal e, indeferindo o pleito dos referidos interessados na persistência da desapropriação,

determino o desentranhamento das peças de folhas 322 à 331 e 339 à 508.

3. Uma vez transcorrido o prazo para interposição de agravo regimental contra esta decisão, venham-me os autos conclusos para a elaboração de relatório e voto, visando ao julgamento final do mandado de segurança.

4. Publique-se.

Brasília, 18 de agosto de 1999.

Saliento a ausência de interposição de agravo.

À folha 530, voltei a despachar, determinando o desentranhamento de cópia de carta da Comissão Pastoral da Terra que teria sido endereçada ao Procurador-Geral da República.

Estes autos vieram-me conclusos para exame em 3 de setembro de 1999 - folha 534 - sendo que neles lancei visto em 25 de outubro imediato - folha 535.

É o relatório.

## V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - Ao deferir a medida acauteladora, assim sintetizei os fundamentos que a lastrearam:

A reforma agrária é um imperativo de ordem social inescusável. Há de caminhar-se para o implemento de política agrícola e fundiária, via reforma, afastando-se do cenário nacional quadro nefasto, em que sobressaem grandes extensões de terras sem a utilização que lhe deveria ser pertinente, enquanto, de outro lado, milhares de famílias não têm meios indispensáveis a prover a própria subsistência. A propriedade há de atender à função social que lhe é inerente, sob pena de o titular respectivo vir a ser alcançado, no patrimônio, pela desapropriação para fins de reforma agrária, no que afigura-se desfavorável, em relação à comum.

A Constituição Federal encerra, em si, um grande sistema, não se podendo potencializar certo princípio em detrimento de outros por ela também albergados, entre os quais exsurge o do devido processo legal para ter-se como atingida não só a liberdade, como também a propriedade, e diria, mesmo, qualquer direito (inciso LIV do artigo 5º da Carta da República). O Direito, voltado justamente à segurança na vida gregária, apresenta organicidade própria, descabendo o atropelo das normas que o revelam. Na espécie dos autos, constata-se, pela leitura do laudo confeccionado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) Superintendência Regional de Pernambuco - Divisão de Recursos Fundiários (folha 212 à 240) -, a inobservância de parâmetros atinentes ao imóvel. Chegou-se à conclusão sobre a improdutividade do bem sem proceder-se ao desconto, na área total, da reserva legal imposta pela Lei nº 4.771, de 15 de

setembro de 1965, com a redação emprestada pela Lei n° 7.803, de 18 de julho de 1989. É que segundo tais diplomas, nas regiões mencionadas hão de ser reservados vinte por cento da área total de cada propriedade para a preservação da cultura natural existente. A par dessa deficiência, nota-se, ainda, que se deixou de considerar a iniciativa da Impetrante visando à execução de projeto de reflorestamento alfim aprovado pelo IBAMA, e que deu entrada neste Órgão em março de 1997 e, portanto, conforme salientado na inicial, em data anterior à vistoria. Ora, a teor do disposto no inciso IV do artigo 7° da Lei n° 8.629, de 1993, não é passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que esteja sendo alvo de implantação de projeto técnico registrado no órgão competente no mínimo seis meses antes do decreto declaratório de interesse social, não se aplicando à espécie, em face da irretroatividade das normas legais, tão bem exposta na inicial, o texto da Medida Provisória n° 1.577/97, sobre a necessidade de, respeitado o período supra, ter-se a aprovação do projeto. Tudo recomenda a sustação dos efeitos do decreto desapropriatório, isso até a decisão final deste mandado de segurança (folhas 245 e 246).

O convencimento *supra* está robustecido. Sob o ângulo do conflito no tempo de atos normativos, observe-se a incidência do artigo 7° da Lei n° 8.629/93, afastando-se, por via de consequência, o teor da Medida Provisória n° 1.577, ao que tudo indica objeto de sucessivas reedições. É que o ato primeiro do procedimento desapropriatório, ou seja, a inspeção visando ao laudo técnico a respeito do imóvel, teve início em 29 de setembro de 1997. Mais do que isso, em março de 1997, foram formalizados requerimentos ao INCRA e ao IBAMA visando à aprovação do projeto de reflorestamento.

A medida provisória referida foi editada em 11 de junho de 1997 e veio condicionar o afastamento da desapropriação à prévia aprovação do projeto técnico, enquanto na norma de regência cogitava-se de simples registro no órgão competente até seis meses antes do decreto de interesse social. Repita-se, a iniciativa que desaguou na análise e aprovação do projeto ocorreu em março de 1997, ou seja, mais de dois meses antes da nova regra, ditada pela citada medida provisória. Pouco importa que a comunicação sobre o acatamento do projeto, formalizada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, tenha acontecido em 15 de outubro de 1997. Aliás, nas informações apresentadas registra-se esse dado, opondo-se, à impetração, o descumprimento do cronograma. Admite-se que realmente a regência é a da Lei n° 8.629/93, com a redação primitiva.

Quanto ao óbice aventado, a colocação da Procuradoria Geral da República é irrefutável. A inspeção realizada pelo INCRA e que desaguou no laudo conclusivo sobre o caráter improdutivo da propriedade teve início em 29 de setembro de 1997 e término em 4 de outubro de 1997 - folha 207. Pois bem, o cronograma das operações de implantação do projeto aprovado pelo IBAMA previu a conservação de estradas e a construção de aceiros para o quarto trimestre de 1997, projetando-se a feitura de aceiros para o primeiro semestre de 1998.

Confira-se com o documento anexado à inicial, de folha 68. Ora, o quarto trimestre teve início no mesmo mês em que findou a inspeção, a vistoria. Esta chegou ao termo final em 4 de outubro de 1997 e logicamente não se poderia pretender, passados do referido trimestre apenas quatro dias, o implemento, em si, das obras de infraestrutura previstas. A par desse aspecto, de todo insuplantável, a atrair a incidência do disposto no artigo 7º da Lei nº 8.629, de 1993, tem-se ainda, a falta de consideração, nos levantamentos efetuados, da chamada reserva legal. O artigo 10, inciso IV da Lei nº 8.629/93, exclui, na pesquisa da produtividade, "as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente". A origem da previsão está, justamente, no fato de o proprietário não poder vir a explorar tais áreas. Como, então, deixar de excluí-las quando do cálculo da produtividade?

Por tais razões, concedo a segurança para cassar o decreto que implicou a declaração de interesse social, par fins de reforma agrária, do imóvel rural denominado "Engenhos Prado, Papicu, Tocos, Dependência e Taquara, com área de 2.682 hectares e 50 ares, situado no Município de Pracunhaen, objeto dos Registros R-1-100, fls. 15V; R-1-101, fls. 16; R-1-102 fls. 16v; R-1-103, fls. 17 e R-

1-104, fls. 17v, todos do Livro "D" do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Nazaré da Mata, Estado de Pernambuco e que foi - o decreto - publicado no Diário de 19 de dezembro de 1997, datando do dia imediatamente anterior, encontrando-se a cópia à folha 35 dos autos.

É como voto na espécie.

25/11/1999

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.073-4 PERNAMBUCO

V O T O

O SR. MINISTRO ILMAR GALVÃO - Senhor Presidente, não considero que um simples projeto dessa natureza, manifestamente inviável do ponto de vista econômico, seja óbice à desapropriação. Por outro lado, a outra matéria, saber se realmente havia uma área de preservação, sendo relativa ao fato, é insuscetível de ser apreciada nesta via.

Peço vênia ao eminente Relator para indeferir o mandado de segurança.

\* \* \* \* \*

dfm



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.073-4

PROCED. : PERNAMBUCO

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

IMPTE. : CBE COMPANHIA BRASILEIRA DE EQUIPAMENTO

ADV. : INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO

IMPDO. : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

LIT.PASS. : UNIÃO FEDERAL

ADV. : ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

**Decisão** : Por maioria de votos, o Tribunal concedeu a segurança, vencido o Senhor Ministro Ilmar Galvão. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Carlos Velloso (Presidente), Sepúlveda Pertence e Celso de Mello. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Marco Aurélio (Vice-Presidente). Plenário, 25.11.99.

Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega.

Luiz <sup>Q13</sup>Tomimatsu  
Coordenador