

*Supremo Tribunal Federal*

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA  
D.J. 17.08.2001  
EMENTÁRIO Nº 2 0 3 9 - 1

21/06/2001  
PLENO

TRIBUNAL

**MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.744-9 MATO GROSSO DO SUL**

**RELATOR:** MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA  
**IMPETRANTE:** SANTA HELENA AGROPECUÁRIA LTDA  
**ADVOGADO:** OSAIR PIRES ESVICERO JÚNIOR  
**IMPETRADO:** PRESIDENTE DA REPÚBLICA

**EMENTA:** DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. AVALIAÇÃO DA TERRA NUA E BENFEITORIAS ANTES DO DECRETO PRESIDENCIAL. FASES DISTINTAS DO PROCEDIMENTO EXPROPRIATÓRIO REGIDAS POR DIPLOMAS LEGAIS ESPECÍFICOS. AFERIÇÃO DO GRAU DE PRODUTIVIDADE FEITA POR GLEBA E NÃO PELO IMÓVEL COMO UM TODO: POSSIBILIDADE. ALEGAÇÃO DE INOBSERVÂNCIA DO PERÍODO DE 12 MESES PARA O LEVANTAMENTO DOS DADOS E INFORMAÇÕES DO IMÓVEL. TRAMITAÇÃO DE AÇÃO CAUTELAR, QUE NÃO SUSPENDE NEM INTERROMPE A REALIZAÇÃO DOS ATOS EXPROPRIATÓRIOS. PRECEDENTES.

1. A primeira fase do procedimento expropriatório destina-se ao levantamento de dados e informações do imóvel expropriando, no qual os técnicos do órgão fundiário são autorizados a ingressar (Lei nº 8.629/93, artigo 2º, § 2º). A segunda, ao procedimento judicial, disciplinado por lei complementar, conforme previsto no § 3º do artigo 184 da Constituição Federal, durante a qual a Administração poderá novamente, vistoriar a área com a finalidade de avaliar a terra nua e as benfeitorias (LC 76/93, artigo 2º, § 2º).

2. Nada impede, porém, que a Administração faça a avaliação a partir dos dados colhidos na primeira fase, se julgá-los suficientes, não fazendo uso da faculdade que a lei complementar lhe dá para ingressar novamente no imóvel.

3. A avaliação a partir da primeira vistoria não é causa de nulidade do decreto presidencial, mesmo porque nenhum prejuízo sofreu o proprietário. *Pas de nullité sans grief.*

4. Aferição do grau de produtividade feita por gleba e não pelo imóvel como um todo. Esta Corte já decidiu que a União, após a vistoria de toda a área, pode optar pela desapropriação de apenas parte dela (MS nº 22.075-MT, Ilmar Galvão, DJ de 09.06.95).

5. O mandado de segurança não é meio idôneo para se buscar solução referente à classificação do imóvel objeto da desapropriação. Inexistência de direito líquido e certo à intangibilidade do primeiro laudo em face do segundo. Ausência de provas pré-constituídas. Precedentes.



*Supremo Tribunal Federal*MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.744-9 MATO GROSSO DO SUL

6. Alegação de inobservância do período de 12 meses para o levantamento dos dados do imóvel. Improcedência da afirmação, visto que as glebas foram desmembradas após ter sido vistoriado o imóvel, como um todo, sendo desnecessária a reavaliação de cada parcela.

7. Tramitação de ação cautelar de produção antecipada de prova sobre as mesmas questões tratadas no *mandamus*. As duas ações são independentes. Os atos do procedimento expropriatório não se vinculam ao desfecho da ação cautelar. Precedentes (MS nº 20.747/DF, SYDNEY SANCHES, DJ de 31.03.89 e MS nº 23.311/PR, PERTENCE, DJ de 25.02.00.

Segurança denegada.

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 unanimidade de votos, indeferir a segurança.

Brasília, 21 de junho de 2001.

MARCO AURÉLIO

-

PRESIDENTE

MAURÍCIO CORRÊA

RELATOR

21/06/2001  
PLENO

TRIBUNAL

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.744-9 MATO GROSSO DO SUL

**RELATOR:** MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA  
**IMPETRANTE:** SANTA HELENA AGROPECUÁRIA LTDA  
**ADVOGADO:** OSAIR PIRES ESVICERO JÚNIOR  
**IMPETRADO:** PRESIDENTE DA REPÚBLICA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: SANTA HELENA AGROPECUÁRIA LTDA. impetra mandado de segurança contra ato do Presidente da República - Decreto de 12 de maio de 2000 - na parte (fls. 60) em que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, as Fazendas "Seriema" e "Rabão", situadas no Município de Ponta Porã, no Estado do Mato Grosso do Sul, ambas de propriedade da impetrante.

2. Alega que o INCRA procedeu à avaliação das benfeitorias indenizáveis e da terra nua (docs. 07 e 08) antes do decreto expropriatório (doc. 09), o que infringiria o disposto no artigo 2º, § 2º, da Lei Complementar nº 76/93, que faculta ao expropriante o ingresso no imóvel, com essa finalidade, somente depois de declarado o interesse social.

3. Acresce-se, ainda, a circunstância de que a aferição individualizada da produtividade foi realizada por gleba e não pelo imóvel como um todo, já que as áreas expropriadas - "Rabão" e "Seriema" - em conjunto com as outras "Noroeste", "Entre Rios", "Tucano" e "Santa Helena", formam entre si um **único imóvel rural**, denominado "Fazenda Santa Helena", conforme documento anexo (fls. 62), e de acordo com o código cadastral único do imóvel junto ao próprio INCRA, de nº 913.154.027.022-8, que o acompanha desde sua aquisição há 12 anos.



MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.744-9 MATO GROSSO DO SUL

4. De igual modo, também não teria sido observada a regra de que trata a Instrução Normativa n° 31/99, do INCRA, que revogou a de n° 08/93, ficando estabelecido que a avaliação para efeito de desapropriação deve refletir a situação produtiva do imóvel no período de 12 meses anteriores à primeira vistoria. Não poderia, pois, ser classificado ou desclassificado como produtivo um imóvel que passou a existir juridicamente apenas na semana da data da notificação e da vistoria.

5. Por fim, dá notícia de que está em tramitação, perante a 1ª Vara Federal da 2ª Subseção Judiciária do Estado do Mato Grosso do Sul, a Ação Cautelar de Produção Antecipada de Prova Pericial n° 1.854-5/MS (fls. 67/82), cuja decisão deveria ser aguardada.

6. Requisitadas informações (fls. 86), nelas salienta a autoridade impetrada (fls. 91/124) que duas são as vistorias permitidas por lei para os fins de desapropriação por interesse social para reforma agrária, uma definida na Lei n° 8.629/93 e a outra na Lei Complementar n° 76/93, as duas, porém, com finalidades específicas: a primeira visa ao levantamento de dados e informações sobre a propriedade e a segunda à avaliação da terra nua e suas respectivas benfeitorias.

7. As questões pertinentes à aferição individualizada da produtividade, à suposta inobservância do período de um ano para essa constatação, bem como toda a matéria ligada aos fatos que a envolvem, exigem dilação probatória, o que a teor da maciça jurisprudência do Tribunal, inviabilizam a utilização,

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.744-9 MATO GROSSO DO SUL

na hipótese, do mandado de segurança, que como é notório, só é cabível quando presente direito líquido e certo.

8. Indeferi o pedido liminar por haver-me convencido da inexistência do pressuposto do *fumus boni iuris* (fls. 127/128).

9. O Ministério Público Federal, em parecer da lavra de seu ilustre titular, opina pelo indeferimento do *writ*, em consonância com as informações da autoridade impetrada (fls. 132/136).

É o relatório.



MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.744-9 MATO GROSSO DO SULV O T O

**O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (RELATOR):** Quatro, como se viu, são as causas de pedir deste mandado de segurança, a saber: (I) avaliação da terra nua e benfeitorias antes do decreto expropriatório; (II) aferição do grau de produtividade feita por gleba e não pelo imóvel como um todo; (III) inobservância do período de 12 meses para o levantamento dos dados e informações do imóvel e (IV) tramitação de ação cautelar, que recomendaria a paralisação do andamento do procedimento desapropriatório que gerou o ato impugnado.

2. Quanto ao primeiro fundamento referente à **avaliação da terra nua e benfeitorias antes do decreto expropriatório**, afirma a impetrante que o ato do órgão fundiário teria violado o § 2º do artigo 2º da Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de 1.993, que só permite o ingresso da União no imóvel particular após o decreto presidencial.

3. Sem razão, todavia, visto que se faz necessário distinguir as duas fases do procedimento expropriatório.

4. Na primeira, procede-se à vistoria destinada ao levantamento de dados e informações do imóvel expropriando, feita por técnicos do INCRA, que são autorizados a ingressar na propriedade, após notificação prévia ao proprietário, a fim de analisar o grau de produtividade da área, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, consoante previsto no artigo 2º da Lei nº 8.629/93, que dispõe:

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.744-9 MATO GROSSO DO SUL

"Art. 2º - (...).

§ 1º - Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.

§ 2º - Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante."

5. Concluindo a autarquia que o imóvel é improdutivo e que oferece condições de ser desapropriado, o Presidente da República, se julgar oportuno e conveniente, poderá baixar decreto declarando-o de interesse social para essa finalidade.

6. A partir daí, após a edição do decreto, segue-se a segunda fase, destinada ao procedimento judicial, de rito sumário, disciplinado por lei complementar, na forma prevista no § 3º do artigo 184 da Constituição Federal. A Administração estará legitimada a, novamente, vistoriar a área com a finalidade de avaliar a terra nua, indenizável em títulos da dívida agrária, e as benfeitorias, em dinheiro (CF, artigo 184, caput). Essa segunda vistoria é expressamente outorgada pelo § 2º do artigo 2º da Lei Complementar nº 76/93, *verbis*:

"Art. 2º - A desapropriação de que trata esta Lei Complementar é de competência privativa da União e será precedida de decreto declarando o imóvel de interesse social, para fins de reforma agrária.

(...)

§ 2º - Declarado o interesse social, para fins de reforma agrária, fica o expropriante legitimado a promover a vistoria e a avaliação do imóvel, inclusive com o auxílio de força policial, mediante prévia autorização do juiz, responsabilizando-se por

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.744-9 MATO GROSSO DO SUL

*eventuais perdas e danos que seus agentes vierem a causar, sem prejuízo das sanções penais cabíveis."*

7. Cotejando-se as disposições dos dois diplomas legais, parece-me haver passado despercebido à impetrante a permissão dada para a primeira vistoria, cuja finalidade é exatamente a colheita de dados e informações sobre o imóvel. Com base neles é que o decreto será ou não editado.

8. Com efeito, a Administração, por ter ingressado no imóvel antes do decreto presidencial, não infringiu o § 2º do artigo 2º da Lei Complementar nº 76/93, que cuida de matéria relativa à segunda fase do expediente expropriatório. Apenas concluiu que não havia necessidade de visitar novamente o imóvel, porque considerou suficientes, para a avaliação, os dados e informações colhidos na primeira vistoria, permitida pela Lei nº 8.629/73. A essa interpretação se chega em face do caráter autorizativo, e não imperativo da referida Lei Complementar, que não obriga se faça a segunda visita no imóvel expropriando, mas apenas legitima a União a nele novamente ingressar.

9. É de ressaltar que a avaliação realizada dessa forma não causou prejuízo algum à impetrante e, também por essa razão, não há falar em nulidade do ato impugnado. Ademais, assim agindo, a Administração desburocratizou o procedimento avaliatório, evitando, inclusive, novos incômodos que a segunda visita acarretaria ao proprietário. E nem há qualquer ofensa ao princípio do contraditório, da ampla defesa ou do devido processo legal, tendo-se em vista que a impetrante não só acompanhou os atos de coleta de dados e informações, como teve ciência de suas conclusões para o exercício de eventual defesa.



MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.744-9 MATO GROSSO DO SUL

10. Examino agora o segundo argumento que se refere à **aferição do grau de produtividade feita por gleba e não pelo imóvel como um todo**. Sustenta-se que o INCRA constatou o grau de produtividade de cada uma dessas áreas, ora desapropriadas, separadamente, sem atender ao fato de que o imóvel - Fazenda Santa Helena - é único sob o ponto de vista produtivo e que está cadastrado na Secretaria de Estado da Fazenda, para fins tributários, sob o nº 28547254-2. Além disso, encontra-se também registrado junto ao INCRA o Certificado de Cadastro de Imóvel, sob o nº 9113.154.027.022-8, que comprova, definitivamente, que as glebas avaliadas e declaradas de interesse social são partes de um único imóvel sob o ponto de vista produtivo.

11. Acerca do cadastro, a autoridade impetrada esclarece que esta Corte já afastou seu caráter comprobatório, como meio de prova de produtividade da terra, em que cita precedente desta Corte (MS nº 20.622/DF, Ilmar Galvão, DJ de 18.03.94). Acresce-se a essa circunstância a de que pode a União determinar a desapropriação de parte apenas de imóvel, que entendeu improdutivo, consoante se colhe da ementa do MS nº 22.075-MT, Ilmar Galvão, DJ de 09.06.95:

*"Baldas inexistentes, já que, contrariamente ao alegado, houve vistoria, notificada ao proprietário da área que lhe serviu de objeto, a qual, além de haver concluído pelo subaproveitamento econômico do bem, recomendou que a **desapropriação recaísse tão-somente sobre parte dele**, desprovida de benfeitorias e suficiente para o fim visado".*

12. No caso dos autos, informou a autarquia fundiária que "de um total de 7.782,2171 hectares da antiga e extinta



MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.744-9 MATO GROSSO DO SUL

Fazenda Santa Helena, no exercício regular de seu poder discricionário, o Poder Público restringiu a desapropriação a parte da extensão destas terras, constituídas, agora, pelas Fazendas Rabão e Seriema, que se circunscrevem a 1.386,5873 e 1.283,9620 hectares respectivamente" (fls. 107). Aliás, está comprovado, pelos docs. 02, 03 e 04 (fls. 29/37), juntados pela autora, que as Fazendas Rabão e Seriema têm matrícula própria.

13. Ademais, no mandado de segurança não cabem investigações acerca dos motivos que levam a Administração a conclusões diferentes acerca do mesmo imóvel. Seria necessário análise detalhada dos estudos de ambos os laudos com possibilidade de amplo debate das partes sobre as diferenças apuradas em cada item proposto aos técnicos.

14. Para deferimento do *writ*, imprescindível seria que se demonstrasse, de plano, a existência de direito líquido e certo da impetrante à intangibilidade do laudo feito em maio de 1999 (doc. 11 - fls. 64), que teria classificado o imóvel como produtivo. Não há lei que lhe assegure a pretensão, como não há prova pré-constituída de que a mudança da classificação da fazenda se deu por motivo do parcelamento das glebas, conforme se alega na inicial (fls. 16). A isso, pondere-se que sequer juntou a impetrante o laudo de vistoria do INCRA que concluiu pela improdutividade dessas áreas, fato que torna, por mais este argumento, inviável o *writ*, face à impossibilidade de qualquer elemento estimativo para chegar-se a um mínimo de liquidez do direito que postula.



MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.744-9 MATO GROSSO DO SUL

15. Aliás, a própria impetrante reconhece a necessidade de completa e minuciosa vistoria dos imóveis, que terá como escopo "estabelecer, definitivamente, cognição dos fatos quanto ao período classificatório e quanto à forma de classificação" (fls. 13). E acrescenta: "Evidente que a correção dessa arbitrariedade se dará no âmbito do Processo Cautelar de Produção Antecipada de Prova...distribuído ao Juízo da 1ª Vara da 2ª Subseção Judiciária do Estado do Mato Grosso do Sul, em 13 de agosto de 2000 (doc. 12)" (fls. 14).

16. Some-se a isso a jurisprudência do Tribunal que é farta no sentido do reconhecimento de que o tema de aferição individualizada da produtividade não pode ser analisado em mandado de segurança, por exigir dilação probatória. Dessa forma foram julgados os MMSS n.ºs 22.478-PR, de minha relatoria, DJ de 26.9.97 e 21.828-SP, Pertence, DJ de 9.6.95, verbis:

*"DESAPROPIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. PRODUTIVIDADE DA TERRA.*

*Comprovação aferida mediante laudo do INCRA. Matéria controvertida a exigir dilação probatória...Índice de produtividade do imóvel rural. Fato complexo que reclama produção e cotejo de provas. Liquidez dos fatos descaracterizada. Mandado de Segurança. Inadequação da via eleita. Precedente: MS 22.022 (DJ de 04.11.94)."*

*"DESAPROPRIAÇÃO PARA REFORMA AGRÁRIA.*

*Inidoneidade do mandado de segurança para solver controvérsias de fato em torno das dimensões e da produtividade do imóvel rural expropriando, assim como sobre a regularidade do procedimento administrativo de vistoria e avaliação da gleba."*

17. No mesmo sentido: MS n.º 21.982/SP, CELSO DE MELLO (DJ de 28.04.95) e inúmeros outros precedentes.



**MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.744-9 MATO GROSSO DO SUL**

18. Quanto ao terceiro fundamento relacionado à inobservância do período de 12 meses para o levantamento dos dados do imóvel, diz a impetrante que esse espaço temporal não foi observado, no qual o relatório técnico deveria refletir as condições de uso do imóvel, que foi vistoriado quando as glebas tinham acabado de ser desmembradas. Sobre a questão, o Ministério do Desenvolvimento Agrário esclarece que o grau de produtividade foi apurado a partir da área total, "retrotraindo sobre o período de tempo de um ano, conforme ato normativo regulador da matéria internamente no INCRA" (fls. 109), concluindo pela desapropriação somente de duas partes do imóvel: as Fazendas Seriema e Rabão. Vale transcrever o esclarecimento trazido aos autos:

"Se assim não fosse, restaria absolutamente inviabilizado o processo da aferição de produtividade de determinado imóvel rural pois seria sempre possível ao proprietário do imóvel proceder a seu desmembramento e, com isso, alcançar nova moratória de doze meses, algo absolutamente mais gravoso do que a simples exigência de nova vistoria independente de qualquer prazo de carência. Tal circunstância, de resto, parece haver ocorrido na espécie dos autos, pois, notificada previamente em 08 de novembro de 1999 (docs. 05 e 06) para vistorias programadas nos períodos de 10 a 11 (Fazenda Rabão) e 12 e 13 (Fazenda Seriema) do mesmo mês, veio a impetrante a formalizar o desmembramento dos imóveis rurais em 12 de novembro de 1999... A isso acrescenta-se que a exigência de que se guardasse interstício mínimo de um ano para a aferição da produtividade individualizada do imóvel, afigura-se em contradição com a alegação anterior de que a aferição deve pautar-se pelo imóvel rural globalmente considerado e não por sua divisão em glebas contínuas - demonstrando a precariedade e o caráter insubsistente de ambas as alegações. Por fim, dúvida não há de que, tal como afirmado pela autoridade administrativa (como visto,

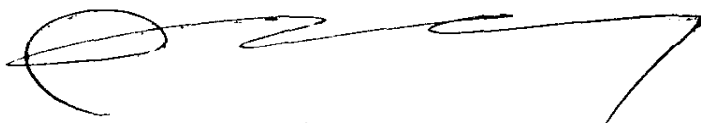
**MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.744-9 MATO GROSSO DO SUL**

presumivelmente veraz, nos termos da jurisprudência do Pretório Excelso) e não contraditado por prova pré-constituída nos autos restou aferida a específica produtividade dos imóveis rurais desmembrados - objeto particular do interesse da diligência administrativa bem como do Decreto cuja anulação ora se pretende - quando avaliada a terra total" (fls. 109/110).

19. Ora, não seria possível à impetrante, no âmbito deste mandado de segurança, tentar apontar as minudências que cada área desmembrada oferece, para concluir que os técnicos não levantaram os dados da Fazenda Santa Helena, como um todo, mas de cada parte, autonomamente. Tudo isso demandaria, sem dúvida, dilação probatória, porquanto não foram juntadas com a inicial, provas pré-constituídas que afastariam a veracidade das informações.

20. De resto, examino a última alegação do pedido concernente à **tramitação de ação cautelar, que deveria suspender o andamento do processo de desapropriação**. A impetrante informa que está em tramitação na 1ª Vara Federal da 2ª Subseção Judiciária do Estado do Mato Grosso do Sul uma ação cautelar de produção antecipada de prova, em que todas as questões aqui suscitadas serão dirimidas. Sustenta que essa ação por si mesma justificaria a necessidade de suspensão do curso do procedimento expropriatório dos imóveis em causa. A jurisprudência do Tribunal já se definiu no sentido de que os atos do procedimento expropriatório não se vinculam ao desfecho de ação cautelar de antecipação de prova, como ao contrário quer a impetrante (MS n° 20.747/DF, SYDNEY SANCHES, DJ de 31.03.89 e MS n° 23.311/PR, Pertence, DJ de 25.02.00), entre outros.

Ante essas circunstâncias, denego a segurança.



PLENÁRIO


EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.744-9  
PROCED. : MATO GROSSO DO SUL  
RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA  
IMPTE. : SANTA HELENA AGROPECUÁRIA LTDA  
ADV. : OSAIR PIRES ESVICERO JÚNIOR  
IMPDO. : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Decisão : Indeferida a segurança. Decisão unânime. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Moreira Alves, Nelson Jobim e Ellen Gracie. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Marco Aurélio. Plenário, 21.6.2001.

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

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

  
Luiz Tomimatsu  
Coordenador