

02/03/2018

PLENÁRIO

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 31.324 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
AGTE.(S) : **MARIA JOSÉ TEIXEIRA PIMENTEL**
ADV.(A/S) : **ROBERTO MORENO DE MELO E OUTRO(A/S)**
AGDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
LIT.PAS.(A/S) : **UNIÃO**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO DO AGRAVO.

1. “A noção de direito líquido e certo ajusta-se, em seu específico sentido jurídico-processual, ao conceito de situação decorrente de fato incontestável e inequívoco, suscetível de imediata demonstração mediante prova literal pré-constituída” (MS 26.552 AgR-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 16.10.2009).

2 A jurisprudência desta Corte é firme quanto à impossibilidade de dilação probatória em sede de mandado de segurança. Precedentes.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em sessão plenária virtual de 23 de fevereiro a 1 de março de 2018**, sob a Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 2 de março de 2018.

Ministro **EDSON FACHIN**

MS 31324 AGR / DF

Relator

02/03/2018

PLENÁRIO

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 31.324 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
AGTE.(S) : **MARIA JOSÉ TEIXEIRA PIMENTEL**
ADV.(A/S) : **ROBERTO MORENO DE MELO E OUTRO(A/S)**
AGDO.(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 EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de agravo interposto por Maria José Teixeira Pimentel contra decisão monocrática por meio da qual neguei seguimento ao mandado de segurança nos seguintes termos (eDOC 49):

“Trata-se de mandado de segurança impetrado por Maria José Teixeira Pimentel em face do Presidente da República objetivando anular o Decreto Presidencial de 23.12.2011 (DOU 26.12.2011) que declarou de interesse social para fins de reforma agrária o imóvel denominado Fazenda Ribanda e Anexo Sítio Bandar, situado no Município de Paracambi, Rio de Janeiro.

Adoto, por brevidade, o relatório lançado pelo meu antecessor na relatoria do feito, Min. Ricardo Lewandowski:

“A impetrante alega, em síntese, que o referido imóvel rural foi objeto de vistoria em 17/10/2006 para a apuração dos graus de utilização da terra (GUT) e de eficiência na exploração (GEE), necessários para a classificação da propriedade quanto à sua produtividade.

Narra que a engenheira responsável pela mencionada vistoria, por ter detectado inconsistências, não aceitou como documentos comprobatórios do rebanho

MS 31324 AGR / DF

existente na propriedade declarações de vacinação ocorridas em momentos imediatamente anteriores à vistoria e nem declaração de próprio punho firmada pela impetrante informando a quantidade de animais existentes. Afirma ter sido sugerida, então, a reunião e a contagem do rebanho, o que foi novamente recusado pela vistoriante.

Sustenta que tal procedimento infringiu o Manual de Fiscalização do INCRA, na parte relativa ao levantamento do efetivo pecuário, que orienta, no caso de inconsistências ou ausência de dados, que se *“proceda à contagem física dos animais, conferindo a marca do proprietário e colhendo outras informações que julgar necessárias para a comprovação da efetiva permanência do rebanho na propriedade”*.

Assevera que a falta de registro do contingente animal tornou-se determinante para a classificação do imóvel como grande propriedade improdutivo e que a desconsideração dos documentos apresentados pela proprietária, ora impetrante, *“fere, flagrantemente, os ditames legais relativos à produção de prova no âmbito da Administração Pública”*.

Invoca, nesse sentido, dispositivos da Lei 9.784/1999 (arts. 2º, parágrafo único, X, e 3º, III) que resguardam o direito do administrado à ampla defesa, à produção de provas e à apresentação de documentos, instrumentos de efetivação do postulado do devido processo legal (art. 5º, LIV e LV, da CF).

Salienta que as declarações de vacinação preenchidas pelos proprietários em formulário oficial e com o aceite da unidade de defesa sanitária do Estado são documentos de natureza pública, que não poderiam ter sido recusados pela autoridade vistoriante sem a devida fundamentação, conforme dispõem os arts. 38 e 50 da Lei 9.784/1999.

Conclui, assim, que o decreto presidencial ora impugnado estaria contaminado pela nulidade ora

MS 31324 AGR / DF

apontada, ocorrida no âmbito do procedimento administrativo que o precedeu, tendo em vista a desconsideração dos documentos comprobatórios apresentados e o descumprimento da *“diretriz exposta no Manual de Fiscalização que determinava a contagem física dos animais na hipótese de se mostrar impossível a comprovação do rebanho por outros meios probatórios”*.

A impetrante indica, com o fim de fundamentar seu pedido de liminar, a existência de perigo na demora, que estaria consubstanciado no fato de já ter sido notificada para a vistoria de avaliação do imóvel, *“último passo antes do ajuizamento da competente ação expropriatória”*.

Requer, assim, a suspensão liminar dos efeitos do Decreto contestado, *“impedindo-se, conseqüentemente, a realização da vistoria de avaliação da propriedade da impetrante pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA”*.

Solicitadas informações prévias, prestou-as a autoridade impetrada, que se valeu de manifestação elaborada pela Advocacia-Geral da União.

Suscita, inicialmente, carência da ação, por não ter o *writ* em exame atacado o Decreto Presidencial em si mesmo, mas os procedimentos anteriores realizados pelo INCRA, que não teriam observado o devido processo legal. Afirma, desse modo, que *“a Presidente da República não poderia figurar como autoridade coatora, vez que não foi a responsável pelos supostos vícios apontados”*.

Também levanta, em preliminar, que o decreto impugnado não representaria uma medida invasiva na propriedade da impetrante, resultando imprestável, assim, *“o Mandado de Segurança à preservação de direito que não foi molestado: a propriedade”*.

No mérito, assevera que toda a matéria discutida é de ordem fática, a demandar instrução probatória que não seria compatível com o rito do mandado de segurança.

Sustenta que a recusa da documentação com rasuras

MS 31324 AGR / DF

apresentada pela proprietária foi ato praticado por servidor do INCRA que deveria ter sido atacado em sede própria e no juízo competente, “*não perante essa Corte e em desfavor da Presidente da República*”.

Aduz a autoridade tida por coatora, por fim, que a impetrante foi regularmente cientificada a respeito das conclusões do Laudo Agrônômico de Fiscalização, que o impugnou administrativamente no exercício do direito à ampla defesa.”

Deferiu-se o ingresso da União na qualidade de litisconsorte passivo.

A liminar pleiteada pela Impetrante foi indeferida, em 25.12.2012 (eDOC 48).

A Procuradoria-Geral da República emitiu parecer opinando pela denegação da segurança, nos seguintes termos (eDOC 44):

“MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. REFORMA AGRÁRIA. Vícios no procedimento administrativo que culminou na edição do decreto expropriatório. Incorreção dos dados técnicos utilizados para apurar a o perímetro e a produtividade do imóvel. Desconsideração da documentação apresentada pela proprietária no laudo de vistoria. Questões que demandam dilação probatória, incabível em sede mandamental. Inadequação da via eleita.

Parecer pela denegação da ordem.”

É o breve relatório. Decido.

O *mandamus* não merece prosperar.

Os fatos narrados na inicial e contraditados pela autoridade impetrada demandariam, para o deslinde da questão, dilação probatória incabível na estreita via do mandado de segurança.

Nesse sentido:

“EMENTA MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO PRESIDENCIAL EXPROPRIATÓRIO.

MS 31324 AGR / DF

REFORMA AGRÁRIA. TRANSMISSÃO DA PROPRIEDADE. NOTIFICAÇÃO REGULAR. RECURSO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE EFEITO SUSPENSIVO. GRAU DE UTILIZAÇÃO DA TERRA – GUT. DEVIDO PROCESSO LEGAL. Lícita a edição do decreto presidencial expropriatório antes do julgamento do recurso interposto na esfera administrativa, desprovido o apelo de efeito suspensivo. Cumpre à Administração Pública, manejadas as peças de defesa – contestação ao laudo agrônômico de fiscalização e recurso – pelo expropriatório, tão somente notificar o adquirente do imóvel acerca da existência de processo administrativo expropriatório em curso. Extrapolação do prazo previsto em ordem de serviço do Incra, para fins de apresentação do LAF, que não se traduz em vício a acarretar a nulidade do processo administrativo. **A via mandamental, por não comportar dilação probatória, desserve à rediscussão da produtividade do imóvel rural objeto de desapropriação para fins de reforma agrária. Precedentes. Mandado de segurança denegado.**” (MS 28160, de relatoria da Ministra Rosa Weber, Pleno, DJe 18.10.2013) (grifo nosso)

Efetivamente, em análise dos fundamentos lançados na exordial, depreende-se que a Impetrante pretende a declaração de nulidade do Decreto Presidencial que declarou como de interesse social para reforma agrária imóvel de sua propriedade, ao argumento de que a engenheira do INCRA responsável pela vistoria na fazenda recusou-se a aceitar documentos público, além de não ter sido realizada contagem física dos animais conforme disposição do Manual de Fiscalização do INCRA, incorrendo na determinação do Grau de Utilização da Terra – GUT e do Grau de Eficiência na Exploração – GEE inferiores à realidade.

Acerca das alegações da Impetrante, o laudo da vistoria assim afirma (eDOC 39, p. 17):

[...]“7.5 -Efetivo Pecuário:

Média do rebanho no período calculada segundo

MS 31324 AGR / DF

cópias da declaração de vacinação apresentadas. A análise do quadro de evolução do rebanho mostra que não há distribuição proporcional de categorias, evidenciando a ausência de qualquer sistema de manejo. Foram detectadas ainda as seguintes inconsistências:

1. Entre a primeira e a segunda vacinação, o número de bovinos com idade até 1 ano caiu de 113 para 44, e o número de bois adultos caiu de 31 para 8, bem como o de vacas, de 77 para 59. Tais alterações, muito acima do percentual esperado para perdas eventuais ou mudança de categoria, só podem ser explicadas pela venda de animais; contudo, não foram apresentadas Notas Fiscais de comercialização do rebanho;

2. A cópia do certificado de vacinação referente a abril de 2006 apresenta rasuras, além de erro material: informa o total de 290 reses vacinadas, quando o somatório das colunas totaliza 300;

3. As informações sobre o efetivo pecuário que nos foi fornecida não coincide com aquelas prestadas à Receita Federal.

Diante das inconsistências, não foram aceitas as informações referentes à pecuária. O proprietário poderá, contudo, recorrer, apresentando Certificados de Vacinação ORIGINAIS, emitidos pelo Núcleo de Defesa Animais, devidamente assinados e carimbados pelo agente responsável, bem como as Notas Fiscais e GTA's (Guias de Transporte Animal) correspondentes à comercialização ou movimentação do rebanho." [...]

Logo, para rebater as afirmações contidas no laudo que embasou a edição do Decreto Presidencial que declarou de interesse social para fins de reforma agrária o imóvel Fazenda Ribanda e Anexo Sítio Bandar, faz-se necessária inarredável dilação probatória, incabível na estreita via do mandado de segurança.

A análise dos documentos apresentados como declarações de vacinação do rebanho, a fim de verificar a lisura dos

MS 31324 AGR / DF

mesmos, bem como a determinação da efetiva quantidade de animais presentes na propriedade – a fim de perquirir-se acerca da possibilidade de anulação do Decreto Presidencial ora em comento – desbordam da via eleita e se mostram afeitas à via ordinária, apta para a resolução de questões referentes à controvérsia fática quanto às conclusões do laudo de vistoria da propriedade, insindicáveis em sede de mandado de segurança.

Ademais, quanto à afirmação de descumprimento das normas internas do próprio INCRA, a autoridade apontada como coatora informou que elaborou os cálculos dos índices acima listados com base nas informações e documentos apresentados pela própria proprietária do imóvel, conforme exceto acima citado, e eventual demonstração de que a conclusão lastreia-se em dado inverídico exige produção probatória incabível no presente *mandamus*.

Em caso assemelhado, o Pleno da Corte, ao apreciar o MS 24883-AgR, de relatoria do Ministro Luiz Roberto Barroso (DJe 19.04.2017) assim decidiu:

“Ementa: Direito constitucional e administrativo. Agravo Regimental em Mandado de segurança. Desapropriação para reforma agrária. Produtividade da propriedade. Fixação dos índices para aferição do grau de eficiência na exploração. Imposição de multa. 1. A determinação dos índices para a aferição dos graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, para fins de desapropriação, insere-se no âmbito de discricionariedade técnica do órgão federal competente, de modo que não cabe ao Judiciário intervir, salvo nas hipóteses de extrapolação da atribuição legal conferida (art. 6º da Lei nº 8.629/1993), o que não é o caso dos autos. Informações que demonstram a razoabilidade dos índices estabelecidos. Verificação da alegada violação à isonomia que demandaria dilação probatória, incabível em sede de mandado de segurança. Precedentes. 2. Agravo a que se nega provimento por manifesta improcedência, com aplicação de multa de 1% (um por cento) do valor

MS 31324 AGR / DF

corrigido da causa, ficando a interposição de qualquer outro recurso condicionada ao depósito do respectivo valor.”

Ante o exposto, com fulcro nos precedentes colacionados aos autos e, bem assim, no art. 205 do RISTF, denego a segurança.”

Nas razões do agravo regimental, sustenta-se que a análise do presente mandado prescinde de dilação probatória, uma vez que a nulidade do processo administrativo que originou o Decreto Presidencial em exame seria patente.

Neste sentido, afirma-se que a Perita do INCRA que elaborou laudo técnico teria desconsiderado todos os documentos apresentados pela Impetrante, em relação à existência de rebanho, e não teria observado diretriz do Manual de Fiscalização do Incra, que determina que se proceda à contagem física dos animais em caso de inconsistência ou ausência de dados.

A União, em contrarrazões, defende a manutenção do ato impugnado, argumentando, em síntese, que a revisão dos critérios utilizados pela perícia técnica demandaria claramente a produção de provas.

É o relatório.

02/03/2018

PLENÁRIO

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 31.324 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): As razões recursais são insuficientes para infirmar a conclusão da decisão agravada.

A Impetrante sustenta a desnecessidade de produção de provas para o reconhecimento da nulidade do processo administrativo objeto do presente mandado, apontando elementos que, em seu entender, configurariam inconsistências no parecer técnico utilizado para embasar o Decreto Presidencial que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, o seu imóvel.

Entretanto, conforme posto na decisão agravada, a determinação da quantidade de animais presente na propriedade e o eventual descumprimento de normas internas do INCRA demandaria produção probatória incabível em sede de mandado de segurança.

Como bem pontuou a União em suas contrarrazões (eDOC 55, p. 5):

“Nesse contexto, a pretensão de revisão judicial dos critérios utilizados pela perícia para chegar às conclusões expostas no laudo demanda claramente a produção de provas – testemunhais e periciais – que efetivamente demonstrem, por exemplo, (i) a existência e o tamanho do rebanho alegado; (ii) a lisura dos documentos apresentados; (iii) a ilegitimidade da recusa da *expert* em aceitar documentos não originais e rasurados; e (iv) a existência de justificativa plausível para as discrepâncias encontradas nos certificados de vacinação; o que todavia, desborda da via estreita do mandado de segurança.”

Desta forma, não se verificam, no caso concreto, as condições necessárias à concessão da segurança, tendo em conta que “a noção de

MS 31324 AGR / DF

direito líquido e certo ajusta-se, em seu específico sentido jurídico-processual, ao conceito de situação decorrente de fato incontestável e inequívoco, suscetível de imediata demonstração mediante prova literal pré-constituída” (MS 26.552 AgR-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 16.10.2009).

A jurisprudência desta Corte é firme quanto à impossibilidade de dilação probatória em sede de mandado de segurança.

Confirmam-se, a propósito, os seguintes precedentes:

“Direito constitucional e administrativo. Agravo Regimental em Mandado de segurança. Desapropriação para reforma agrária. Produtividade da propriedade. Fixação dos índices para aferição do grau de eficiência na exploração. Imposição de multa. 1. A determinação dos índices para a aferição dos graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, para fins de desapropriação, insere-se no âmbito de discricionariedade técnica do órgão federal competente, de modo que não cabe ao Judiciário intervir, salvo nas hipóteses de extrapolação da atribuição legal conferida (art. 6º da Lei nº 8.629/1993), o que não é o caso dos autos. Informações que demonstram a razoabilidade dos índices estabelecidos. Verificação da alegada violação à isonomia que demandaria dilação probatória, incabível em sede de mandado de segurança. Precedentes. 2. Agravo a que se nega provimento por manifesta improcedência, com aplicação de multa de 1% (um por cento) do valor corrigido da causa, ficando a interposição de qualquer outro recurso condicionada ao depósito do respectivo valor.”

(MS 24883 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 18-04-2017 PUBLIC 19-04-2017)

“CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. INTERESSE SOCIAL. REFORMA AGRÁRIA. VISTORIA.

MS 31324 AGR / DF

NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. NULIDADE. NÃO CONFIGURADA. ÍNDICE DE PRODUTIVIDADE. CONTROVÉRSIA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. NECESSIDADE. PRECEDENTES. INOVAÇÃO RECURSAL. INCABÍVEL. 1. Está consolidada a jurisprudência do STF sobre a impossibilidade de discutir em mandado de segurança questões controversas que envolvam fatos e provas, em razão da impossibilidade de dilação probatória. 2. A controvérsia documental posta nos autos em torno do índice de produtividade do imóvel rural basta para descaracterizar a necessária liquidez dos fatos subjacentes ao direito subjetivo invocado pelos impetrantes, tornando inadequada a via processual do mandado de segurança. Precedentes. 3. Conforme orientação do Supremo Tribunal Federal, eventual nulidade da notificação prévia fica suprida pela inequívoca ciência dela e expressa manifestação do proprietário do imóvel. 4. A falta de participação da esposa do impetrante não prejudica a regularidade do procedimento administrativo. Precedentes. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.” (MS 24506 AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 25/11/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-245 DIVULG 03-12-2015 PUBLIC 04-12-2015)

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.
É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 31.324

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

AGTE.(S) : MARIA JOSÉ TEIXEIRA PIMENTEL

ADV.(A/S) : ROBERTO MORENO DE MELO (138260/RJ) E OUTRO(A/S)

AGDO.(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: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 23.2.2018 a 1.3.2018.

Composição: Ministros Cármen Lúcia (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

p/ Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário