

01/08/2013

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.087 DISTRITO FEDERAL

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
IMPTE.(S)	: TADAMI KAWATA E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: ATHEMAR DE SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

MANDADO DE SEGURANÇA. IMÓVEL RURAL. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. IMÓVEL RURAL OBJETO DE INVENTÁRIO. NOTIFICAÇÃO POR EDITAL. VISTORIA ACOMPANHADA POR REPRESENTANTES DOS IMPETRANTES. VÍCIOS AFASTADOS. PROCESSO ADMINISTRATIVO. RECURSOS. AUSÊNCIA DE FALHAS. AFERIÇÃO DA PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL. QUESTÕES CONTROVERTIDAS QUE NÃO PRESCINDEM DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. CONDOMÍNIO. AUSÊNCIA DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DE PARTES CERTAS. UNIDADE DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DO IMÓVEL RURAL. VIABILIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO. PRECEDENTES. MANDADO DE SEGURANÇA DENEGADO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PREJUDICADO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária sob a Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski (Vice-Presidente), na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, **em denegar a segurança, prejudicados os embargos de declaração**, nos termos do voto da Relatora. Votou o Presidente. Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Joaquim Barbosa (Presidente).

Brasília, 1º de agosto de 2013.

MS 26087 / DF

Ministra CÁRMEN LÚCIA - Relatora

01/08/2013

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.087 DISTRITO FEDERAL

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
IMPTE.(S)	: TADAMI KAWATA E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: ATHEMAR DE SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):

1. Mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado em 8.8.2006 por Tadami Kawata e outros contra o Decreto de 5.7.2006, que declarou de interesse social para fins de reforma agrária os imóveis rurais denominados 'Fazenda Canoas I' e 'Fazenda Canoas III', localizados no Município de Selvíria, Estado do Mato Grosso do Sul.

2. Os Impetrantes alegam serem os únicos e legítimos proprietários dos imóveis rurais objetos do Decreto, os quais lhes foram transmitidos por herança. Esclarecem que as Fazendas não pertencem aos mesmos proprietários, sendo, inclusive, objetos de matrículas diversas (Canoas I, matrícula 2169, e Canoas III, matrícula 2168), motivo pelo qual não poderiam ser consideradas pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária – Incra como sendo um imóvel único para fins de reforma agrária (fl. 9).

3. Sustentam que várias irregularidades foram constatadas ao longo do processo administrativo que serviu de base para a expedição do Decreto expropriatório, a começar pelo curto período em que a vistoria se realizou, apenas três dias (fl. 4).

4. Argumentam, também, que não houve notificação pessoal e prévia relativa à realização do levantamento de dados e informações por parte

MS 26087 / DF

do Incra, como previsto no art. 2º, § 2º, da Lei 8.629/93.

Afirmam que apenas um dos co-proprietários foi devidamente notificado por meio do Ofício/INCRA/SR-16/MS/T/GAB/N. 389/05 (fls. 264-265), e que os demais condôminos não tomaram ciência da vistoria do imóvel, uma vez que os ofícios a eles dirigidos foram todos encaminhados ao endereço de um dos proprietários. Assim, entendem que o Incra tentou promover uma pseudo notificação, de modo a justificar posterior comunicação por meio de edital.

Salientam, ainda, que a última publicação do edital expedido pelo Incra ocorreu em 21.4.2005, quinta-feira (fl. 271). Porém, a vistoria iniciou-se em 26.4.05, terça-feira, o que, no seu entender, não respeitou o lapso temporal mínimo de três dias úteis, consoante o art. 3º da Norma de Execução/INCRA/SD/35 de 25.3.2004.

5. Em seguida, alegam que o Incra incorreu em erro consciente quando classificou as fazendas Canoas I e Canoas III como sendo um único imóvel rural. Informam que a Fiscal de Cadastro e Tributação Rural do Incra, discordando de parecer exarado por sua Procuradoria Jurídica, alertou sobre a impossibilidade de unificação cadastral de imóveis cujos proprietários eram diversos, mas procedeu tal classificação por determinação Superintendente Regional do Incra, (fls. 606-607, 617 e 641, respectivamente).

Considerando ambas as propriedades como um único imóvel, o Incra classificou-o como grande propriedade improdutiva, nos termos da Lei n. 8.629/93 e Instrução Normativa n. 11, de 4.4.2003, portanto passível de desapropriação para fins de reforma agrária (fls. 661-662).

6. Ressaltam que imóveis distintos só podem ser considerados uma unidade quando possuam os mesmos proprietários, conforme preceituam os arts. 233 e 234 da Lei n. 6.015/73 (Lei de Registros Públicos), que

MS 26087 / DF

tratam, respectivamente, do cancelamento e da fusão de matrículas de imóveis.

Informam que Tadami Kawata e Tieko Kanezawa não possuem qualquer fração ideal da Fazenda Canoas I (matrícula 2169), embora os titulares daquele imóvel, sejam, também, co-proprietários de sua fazenda, a Canoas III (matrícula 2168).

Asseveram que o Incra, “ao certificar o geo-referenciamento dos imóveis de propriedade dos impetrantes, classificou-os como duas propriedades distintas e independentes (anexo 04) [fls. 134-144]. Contudo, para viabilizar a desapropriação dos mesmos, fundiu-os como se fossem um só imóvel.” (fl. 11)

7. Argumentam os Impetrantes que, de acordo art. 1.784 do Código Civil (princípio da saisina) c/c o art. 46, § 6º, da Lei n. 4.504/64 (Estatuto da Terra), o imóvel rural em condomínio, quando decorrente de sucessão causa mortis, deve ser considerado como se dividido em razão das partes ideais que caberiam a cada herdeiro, consubstanciando, cada uma delas, unidades autônomas para fins de desapropriação.

Assim, entendem que “tanto a Fazenda Canoas I, quanto a Fazenda Canoas III, possuem quinhões que não passam de média ou pequena propriedade, dependendo da área que toca a cada herdeiro elou credor, sendo, por isso mesmo, insuscetível de desapropriação, nos exatos termos do inciso I, do artigo 185, da Constituição Federal vigente, Lei maior deste país.” (fls. 17-18).

8. Os Impetrantes acrescentam que, inconformados com o conteúdo do Laudo Agrônômico de Fiscalização - LAF (fls. 514-605), em 28.11.2005, apresentaram impugnação perante a Superintendência Regional do Incra (fls. 679-709), argumentando que:

“a) o processo administrativo correspondente foi concluído após o prazo estabelecido para tanto;

b) não foi dado publicidade das normas e critérios utilizados na

MS 26087 / DF

análise de produtividade do imóvel rural;

c) foi glosado, sem qualquer explicação ou justificativa, a licença e o projeto de exploração vegetal autorizado pelo IMAP;

d) não foi feita comunicação à entidade representativa de classe pertinente;

e) não ficou suficiente demonstrado onde e como foi encontrada a diferença de área apontada no laudo de vistorias;

f) da mesma forma, não foi elucidada a razão do efetivo pecuário no laudo divergir do apontado pelos co-proprietários do imóvel.” (fl. 25)

Os recursos administrativos interpostos foram indeferidos sob o argumento de que nenhum dos fatos apresentados alteraria a classificação do imóvel como “*grande propriedade improdutiva*”.

Os Impetrantes alegam que “[a] complexidade da questão, que provocou substanciosos arrazoados (...) e a necessidade de coleta de provas convincentes, não se compraz com o brevíssimo ‘decisum’, despido de qualquer fundamentação” (fl. 39).

Aduzem, também, que recurso interposto contra o indeferimento da impugnação ao laudo agrônômico de fiscalização (LAF) não foi enviado à instância superior.

9. Passam, então, a apontar a existência de erros no cálculo dos graus de utilização da terra (GUT) e de eficiência em exploração (GEE) referentes aos imóveis objetos do Decreto ora impugnado (existência de licença ambiental referente a aproveitamento de material lenhoso em 1.000 hectares e desconsideração de licença para supressão de vegetação).

10. Por fim, ressaltam que “a desapropriação somente poderá ocorrer, caso fique devidamente comprovado o descumprimento da função social. Não basta a administração pública declarar ser o imóvel grande e tecnicamente viável ‘à implantação de projeto de assentamento’, em razão ‘do meio físico’ e ‘das

MS 26087 / DF

características econômicas da região de inserção’ [como, aliás, foi a maior preocupação do Laudo (LAF)] para sujeitá-lo à desapropriação.” (fl. 53)

11. Requisitadas informações, em 13.10.2006 a autoridade apontada como coatora alega que “o procedimento administrativo obedeceu ao devido processo legal, e está em consonância com os princípios da Administração” (fl. 1.044) .

Afirma a improcedência dos argumentos dos Impetrantes, “[p]rimeiro, [porque,] embora notificados por edital a menos de 3 dias da vistoria, os interessados indicaram representante técnico e acompanharam os trabalhos, daí portanto não resultando prejuízo algum. Depois, a suposta insuscetibilidade de desapropriação não ficou patente, porque o imóvel (as duas áreas) são exploradas de modo comum a denunciar também a vocação econômica comum, circunstância que a jurisprudência da Corte tem acolhido como fator de unidade do mesmo para fins de desapropriação. Esse mesmo fundamento técnico, aliás, afasta eventuais objeções com base no partilhamento da propriedade pelo falecimento do titular. São inúmeros os precedentes da atual jurisprudência a assentar o princípio de que, antes de regularmente desfeito o condomínio pela divisão e registro das partes, o imóvel é único para esse fim (MS 24.503, entre outros). 4. Por fim, a questão ambiental suscitada tem por motivação licenças respectivas que no entanto não foram consideradas porque posteriores à vistoria, não repercutindo logicamente no GUT, e, de resto, conquanto possível, o tema estaria inquestionavelmente ligado a deslinde mediante prova” (fl. 1.031).

12. Em 18.10.2006, indeferi a liminar pleiteada (DJ 30.10.2006), decisão contra a qual os Impetrantes opuseram embargos de declaração (fls. 1.307/1.3011).

13. Em 30.10.2006, os autos foram encaminhados ao Procurador-Geral da República, tendo retornado somente em 10.8.2010, com parecer no sentido do conhecimento parcial da impetração e, na parte conhecida, pela sua denegação.

MS 26087 / DF

É o relatório.

01/08/2013

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.087 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA):

1. Conforme realçado pelo Procurador-Geral da República em seu parecer, alguns dos argumentos desenvolvidos pelos Impetrantes não prescindem de dilação probatória, *“como a eventual irregularidade no modo de execução da vistoria; o cálculo do grau de produtividade do imóvel; a desconsideração ou não de licença ambiental para a aferição de supressão da vegetação local e a influência desse dado sobre a improdutividade das terras...”* (fl. 1.322).

Em efeito, o mandado de segurança visa a proteção de direito líquido e certo, que tem como pressuposto fatos incontroversos apoiados em prova prévia constituída, o que não se verifica nas questões suscitadas pelos Impetrantes que foram apontadas pelo Procurador-Geral da República.

Nesse sentido, a título de exemplo, cito os seguintes acórdãos deste Supremo Tribunal:

“EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. LEGITIMIDADE ATIVA. ESBULHO POSSESSÓRIO. FAZENDA INVADIDA POR INTEGRANTES DO MST. PERÍODO POSTERIOR À REALIZAÇÃO DA VISTORIA. TRANSMISSÃO DA PROPRIEDADE. IMÓVEL NÃO DIVIDIDO. ART. 1784 C/C ART. 1791 DO CÓDIGO CIVIL. EXISTÊNCIA DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E INAPROVEITÁVEIS. LAUDOS CONTRADITÓRIOS. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. ORDEM DENEGADA.

1. Não se pode tomar como titular do domínio do imóvel uma

MS 26087 / DF

pessoa jurídica sem existência jurídica. Consta do registro público do distrato social da empresa a nomeação, como responsável pelos bens da sociedade, do ex-sócio falecido. Por essa razão, os seus herdeiros têm legitimidade para impetrar o mandado de segurança.

2. A invasão do imóvel por integrantes do Movimento dos Sem-Terra ocorreu em período posterior à conclusão das vistorias realizadas pelo INCRA, de modo que não teve o condão de influenciar nos resultados encontrados sobre a produtividade da fazenda. Precedentes.

3. O imóvel rural objeto da futura partilha entre herdeiros continua sendo único até o fim do inventário, embora com mais de um proprietário, formando um condomínio. Precedentes.

4. Para a exclusão das áreas de preservação permanente ou de reserva legal, estas devem estar devidamente averbadas no respectivo registro do imóvel. Não se encontrando individualizada na averbação, a reserva florestal não poderá ser excluída da área total do imóvel desapropriando para efeito de cálculo da produtividade.

5. A divergência de avaliações acerca das áreas aproveitáveis e inaproveitáveis demanda dilação probatória, inviável no rito especial do mandado de segurança.

6. Ordem denegada” (Mandado de Segurança n. 24.924, Redator para acórdão o Ministro Joaquim Barbosa, Plenário, DJe 4.11.2011).

“EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. ALEGAÇÃO DE DISCREPÂNCIA ENTRE AS ÁREAS VISTORIADAS E AS CONSTANTES DO DECRETO PRESIDENCIAL. ERRO NA AVALIAÇÃO DE PRODUTIVIDADE. DEMONSTRAÇÃO COM LAUDO PARTICULAR. INVASÃO POR INTEGRANTES DO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA – MST. ALTERAÇÃO DA PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL. DECRETO EDITADO ANTES DA FINALIZAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. EXISTÊNCIA DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL NÃO CONSIDERADA PELO INCRA.

A apreciação da produtividade do imóvel e a comprovação de

MS 26087 / DF

eventual discrepância de metragem das áreas físicas em discussão demandam dilação probatória inviável no espectro processual do mandado de segurança.

A jurisprudência do STF é firme em considerar que as invasões hábeis a ensejar a aplicação do § 6º do art. 2º da Lei n. 8.629/93 são aquelas ocorridas durante a vistoria, ou antes dela (MS 26.136). No caso, as invasões ocorreram vários meses depois da medida administrativa.

A interposição de recurso administrativo não impede a edição de atos pela Administração Pública, nos termos da Lei n. 9.784/99. Os recursos administrativos não têm efeito suspensivo. Precedente: MS 24.163.

Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a área de reserva florestal não identificada no registro imobiliário não é de ser subtraída da área total do imóvel para o fim de cálculo da produtividade. Precedente: MS 22.688” (Mandado de Segurança n. 25.186, Relator o Ministro Ayres Britto, Plenário, DJ 2.3.2007).

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO, DESAPROPRIAÇÃO: REFORMA AGRÁRIA. MOTIVO DE FORÇA MAIOR: Lei 8.629/93, art. 6º, § 7º. UTILIZAÇÃO DE ÍNDICES PARA O CÁLCULO DO GUT E DO GEE. DIREITO DE DEFESA: DEVIDO PROCESSO LEGAL.

I.- Motivo de força maior não demonstrado (Lei 8.629/93, art. 6º, § 7º).

II. – Alegação de ofensa ao princípio isonômico pela utilização de índices diversos de índices utilizados em outro Estado: fatos, no ponto, controvertidos, inadmitida, no processo do mandado de segurança, a dilação probatória.

*III. – Inexistência de prejuízo para a defesa, que impugnou, no procedimento administrativo, o laudo e interpôs os recursos cabíveis. Não tendo havido prejuízo para a defesa, não há falar em nulidade: **pas de nullité sans grief.***

IV. – Produtividade do imóvel: a ausência de dilação probatória, no processo do mandado de segurança, afasta a existência de direito líquido e certo, que pressupõe fatos incontroversos.

MS 26087 / DF

V. – *Mandado de segurança indeferido*” (Mandado de Segurança n. 24.911, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 1º.10.2004).

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. AGRÁRIO. REFORMA AGRÁRIA. DESAPROPRIAÇÃO.

I. – *A questão relativa à produtividade, ou não, do imóvel rural objeto da desapropriação apresenta-se controvertida, a exigir dilação probatória, o que não se admite em sede de mandado de segurança, dado que o direito líquido e certo tem como pressuposto fatos incontroversos apoiados em prova prévia constituída.*

II. – *M.S. indeferido*” (Mandado de Segurança n. 24.518, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 30.4.2004).

2. A inviabilidade da impetração para discutir a produtividade do imóvel desapropriado é evidenciada pela ausência, nas respectivas matrículas (fls. 320-323), do registro da área de preservação permanente referida pelos Impetrantes no quadro apresentado às fls. 51 com o objetivo de demonstrar o grau de utilização da terra das Fazendas Canoas I e III, sendo esse um requisito essencial para a exclusão desse espaço fundiário da área total do imóvel para o fim de cálculo da produtividade, conforme se infere dos julgamentos dos Mandados de Segurança ns. 25.186 e 24.924 acima mencionados.

3. Quanto ao alegado vício na notificação para a vistoria, a alteração do entendimento jurisprudencial ocorrida no julgamento do Mandado de Segurança n. 24.573 (Relator para o acórdão o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 15.12.2006), no sentido de que a divisão do imóvel rural em partes ideais por força de herança, determinada no § 6º do art. 46 do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964), deve ser considerada apenas para fins tributários, evidencia a superação da jurisprudência assentada neste dispositivo e que exigia a notificação individual dos herdeiros para a realização de vistoria prévia (*v.g.*, o Mandado de Segurança n. 24.999, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 4.2.2005).

MS 26087 / DF

Ademais, conforme enfatizado pelo Procurador-Geral da República, a indicação de dois engenheiros pelos Impetrantes para acompanharem a vistoria denota que “o objetivo da intimação foi atingido, independentemente de se analisar a forma pela qual se deu a notificação das partes” (fls. 1.323).

Com isso, eventual vício na notificação fica superado, conforme assentou este Supremo Tribunal no julgamento do Mandado de Segurança n. 25.870 (Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJe 27.9.2011):

“PROCESSO ADMINISTRATIVO – SUSPENSÃO – LIMINAR EM AGRAVO DE INSTRUMENTO INSUBSISTÊNCIA. Uma vez afastada a liminar formalizada em agravo, tem-se como válida a edição de decreto em que se declara o interesse social da propriedade para fins de reforma agrária.

REFORMA AGRÁRIA – UTILIZAÇÃO DA TERRA E EFICIÊNCIA NA EXPLORAÇÃO – LAUDOS. Cumpre ao Juízo da desapropriação sopesar os elementos coligidos quanto à utilização da terra e à eficiência na exploração, descabendo cogitar de acatamento irrestrito de laudo pericial.

DESAPROPRIAÇÃO – NOTIFICAÇÃO DOS PROPRIETÁRIOS. É subsistente a notificação dos proprietários quando, inviabilizando o meio pessoal via postado, venha a ocorrer mediante edital. De todo modo, o comparecimento para acompanhar a vistoria do imóvel afasta qualquer vício existente.

PROCESSO ADMINISTRATIVO – DECISÃO – FUNDAMENTAÇÃO. As decisões no processo administrativo hão de estar fundamentadas, não se podendo confundir a exigência formal com conclusão contrária aos interesses das partes.”

4. Quanto à alegação de ofensa ao devido processo legal administrativo, transcrevo a seguinte passagem das informações prestadas pela autoridade coatora:

MS 26087 / DF

“Também neste ponto não têm razão os impetrantes. É que em função da reclassificação do imóvel como sendo uma grande propriedade improdutiva, os proprietários interpuuseram impugnação administrativa, que foi devidamente julgada pela Divisão Técnica e pela Procuradoria do INCRA no Estado de Mato Grosso do Sul. Tal decisão foi encaminhada aos proprietários, que, irresignados, interpuuseram novo recurso administrativo abordando aspectos técnicos e jurídicos. Novamente o recurso foi analisado tanto pela Divisão Técnica quanto pela Procuradoria, tendo em vista que tratava de matérias do âmbito de ambos os órgãos.

(...)

Pois bem, após as manifestações da Divisão Técnica e da Procuradoria julgando improcedente as alegações do recurso interposto pelos proprietários, ao invés de serem remetidos os autos ao Comitê de Decisão Regional – CDR para apreciação, o Superintendente Regional do INCRA de Mato Grosso do Sul, erroneamente, comunicou os proprietários do indeferimento do novo recurso.

Os impetrantes, ao verificarem a ausência de julgamento do recurso por instância superior, interpuuseram nova petição nos autos, exigindo o encaminhamento da questão à segunda instância.

O INCRA, verificando o erro cometido, de imediato remeteu a questão ao Comitê de Decisão Regional – CDR, órgão colegiado formado pelas seguintes autoridades: Superintendente Regional do INCRA; Chefe da Divisão Técnica do INCRA; Chefe da Procuradoria Regional; Chefe da Divisão de Suporte Administrativo e; Chefe da Divisão de Suporte Operacional, para que apreciasse o recurso.

Pois bem, o Comitê de Decisão Regional, após a verificação de que o procedimento seguia o seu trâmite legal e, com base nas manifestações exaradas tanto pela Divisão Técnica quanto da Procuradoria a respeito das alegações apresentadas pelos proprietários no recurso, entendeu à unanimidade, indeferir o recurso interposto, concordando com as manifestações da Divisão Técnica e da Procuradoria, que são os órgãos de competência técnica e jurídica devidamente habilitados para refutar as alegações dessas naturezas, nos termos do disposto no art. 5º, parágrafo único, inciso I, da Norma

MS 26087 / DF

de Execução INCRA Nº 35/2004, transcrito acima.

Da análise da Ata da Reunião Extraordinária do CDR do dia 02 de março de 2006, fica claro que o órgão colegiado, após a análise prévia da regularidade formal do procedimento administrativo de desapropriação, concluiu, à unanimidade, rejeitar as razões recursais, acolhendo e concordando com os termos dos pareceres firmados tanto pela Divisão Técnica quanto pela Procuradoria Regional, que analisaram o mérito do referido recurso.

Diante disso, não há falar-se em ausência de motivação, porquanto a decisão do CDR pelo indeferimento do recurso foi motivada e embasada nos pareceres dos órgãos técnico e jurídico que apreciaram as questões levantadas na referida peça recursal.

No mais, ressalte-se que, ex vi do § 1º do art. 50 da Lei n. 9.784/99, é expressamente permitido ao administrador motivar as suas decisões com base nos fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, conforme o dispositivo legal, ficam sendo parte integrante do ato” (fls. 1.042 e 1.043).

Não há falar, assim, em julgamento de recurso pelo mesmo órgão administrativo prolator da decisão recorrida, sendo certo, ainda, que *“nada impede a autoridade competente para a prática de um ato de motivá-lo mediante remissão aos fundamentos do parecer ou relatório conclusivo elaborado, como na espécie, por autoridade de menor hierarquia”* (Agravio Regimental no Agravo de Instrumento n. 237.639, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, 1ª Turma, DJ 19.11.1999; e ainda, *v.g.*, Mandado de Segurança n. 23.201, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJ 19.8.2005; Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 24.526, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJe 14.8.2008).

5. Tampouco merece prosperar o argumento de que as fazendas desapropriadas (Canos I e III) não poderiam ser considerada pelo Incra como sendo um imóvel único para fins de reforma agrária.

Este Supremo Tribunal assentou que, *“a teor do disposto no artigo 184 da Constituição Federal, o alvo da reforma agrária é o ‘imóvel rural que não*

MS 26087 / DF

esteja cumprindo sua função social', pouco importando a existência, sob o ângulo da propriedade, de condomínio" (Mandado de Segurança n. 24.503, Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJ 5.9.2003).

No caso em exame, ainda que as propriedades referidas sejam objeto de registros imobiliários individualizados, a contiguidade das terras, o fato de as mesmas estarem sob o regime de condomínio e a verificação de unidade de exploração econômica a tornam apta à desapropriação.

Nesse sentido, o julgamento do Mandado de Segurança n. 24.488 (Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 3.6.2005), cujos fundamentos são assimiláveis ao presente caso:

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. AGRÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA DE UM DOS CO-PROPRIETÁRIOS. INTIMAÇÃO DOS DEMAIS CONDÔMINOS POR EDITAL. ART. 2º, §§ 2º E 3º, DA LEI N. 8.629/93. VALIDADE. CONDOMÍNIO. AUSÊNCIA DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DE PARTES CERTAS. UNIDADE DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DO IMÓVEL RURAL. ART. 4º, I, DO ESTATUTO DA TERRA. VIABILIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO. ART. 184, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL. DILAÇÃO PROBATÓRIA. APRECIACÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Reputa-se válida a notificação prévia quando, intimado um dos co-proprietários por via postal, com aviso de recebimento, a comunicação aos demais condôminos é realizada mediante publicação de edital, na forma do art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei n. 8.629/93.

2. A existência de condomínio sobre o imóvel rural não impede a desapropriação-sanção do art. 184 da Constituição do Brasil, cujo alvo é o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. Precedente [MS n. 24.503, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, DJ 05.09.2003].

3. O registro público prevalece nos estritos termos de seu

MS 26087 / DF

conteúdo, revestido de presunção iuris tantum. Não se pode tomar cada parte ideal do condomínio, averbada no registro imobiliário de forma abstrata, como propriedades distintas, para fins de reforma agrária. Precedentes [MS n. 22.591, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, DJ 14.11.2003 e MS n. 21.919, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ 06.06.97].

4. O conceito de imóvel rural do art. 4º, I, do Estatuto da Terra, contempla a unidade da exploração econômica do prédio rústico, distanciando-se da noção de propriedade rural.

5. A impossibilidade de dilação probatória em mando de segurança torna insuscetível de apreciação a questão relativa à produtividade do imóvel rural. Precedente [MS n. 24.518, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 30.04.2004].

6. Segurança denegada.”

6. Na espécie vertente, sequer se verifica nos registros imobiliários juntados aos autos a averbação da partilha do imóvel rural entre os herdeiros realizada antes da data de publicação do decreto desapropriatório, sendo certo, conforme realçou a autoridade coatora em suas informações, que “o fato de os quinhões hereditários não serem proporcionalmente iguais, e o fato de que há herdeiro que receberá quinhão apenas no imóvel Canoas III e não receberá cota parte no imóvel Canoas I não são causas impeditivas da desapropriação. É que a proporcionalidade de quinhões deverá ser verificada apenas quando da indenização a ser arbitrada pelo juízo que irá julgar a desapropriação na primeira instância, momento em que cada herdeiro deverá ser indenizado na devida proporção dos seus quinhões” (fl. 1.094).

7. Pelo exposto, **denego o mandado de segurança**, prejudicados, por óbvio, os embargos de declaração.

É como voto.

01/08/2013

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.087 DISTRITO FEDERAL

VOTO

Ementa: 1. Cabe mandado de segurança para questionar Decreto Presidencial que declara imóvel rural de interesse social para fins de reforma agrária. Preliminar de inadequação da via eleita rejeitada. 2. Em sede mandamental, não é possível dilação probatória para aferir supostos erros de cálculo quanto ao índice de produtividade da terra. 3. Enquanto não ultimada a partilha, a herança defere-se como um todo unitário (CC, art. 1.791). Afastamento do art. 46, § 6º, da Lei nº 4.504/64. 4. Inexistência de vícios formais no processo administrativo. 5. Voto pela denegação da segurança.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

Trata-se de mandado de segurança impetrado contra Decreto Presidencial de 05.07.2006, que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, os imóveis rurais denominados “Fazendas Canoas I e III”, em Selvíria/MS.

A segurança deve ser denegada.

De início, rejeito a preliminar de inadequação da via eleita, uma vez que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica em admitir a impugnação, por mandado de segurança, de Decreto Presidencial que declara imóvel rural de interesse social para fins de reforma agrária (*e.g.*, MS 25.391, Rel. Min. Ayres Britto).

MS 26087 / DF

No mérito, os impetrantes apresentam três fundamentos que impediriam a desapropriação por interesse social: **(i)** erro de cálculo do INCRA quanto aos índices de aproveitamento da terra; **(ii)** divisão do lote original em razão de sucessão hereditária, dando origem a propriedades menores, insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária; e **(iii)** vícios formais no processo administrativo, decorrentes de falhas nas comunicações processuais, da ausência de julgamento dos recursos por instâncias diversas e da falta de fundamentação das decisões. Entendo que nenhuma dessas alegações merece subsistir.

A discussão acerca de eventual erro de cálculo do INCRA quanto aos índices de aproveitamento da terra demandaria dilação probatória, incompatível com esta via processual. Sobre o tema, veja-se o MS 25.576 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski:

“AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. CONTROVÉRSIA ACERCA DA PRODUTIVIDADE DE IMÓVEL RURAL. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE DE PRODUIR PROVAS EM MANDADO DE SEGURANÇA. (...) **I - O entendimento pacífico desta Corte é no sentido da impossibilidade de se discutir em sede de mandado de segurança questões controversas sobre a correta classificação da produtividade do imóvel suscetível de desapropriação, por demandar dilação probatória. Precedentes. (...)**” (destaques acrescentados).

Também não pode ser acolhida a alegação de que os imóveis seriam insuscetíveis de desapropriação devido à extensão das frações-ideais pertencentes aos herdeiros. A despeito do lapso de tempo decorrido desde os falecimentos dos proprietários originais – verificados em 1997 e 2003, segundo a inicial –, não consta dos autos que as partilhas tenham sido levadas a registro, com a correspondente individualização da cota-

MS 26087 / DF

parte pertencente a cada sucessor. Nessas condições, a herança permanece como um todo indiviso e é regulada pelas normas relativas ao condomínio (art. 1.791 do Código Civil). Essa orientação já foi adotada por este Supremo Tribunal Federal, cuidando da mesma hipótese (MS 26.129, Rel. Min. Eros Grau):

“CONSTITUCIONAL. REFORMA AGRÁRIA. DESAPROPRIAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. LEGITIMIDADE DO CO-HERDEIRO PARA IMPETRAÇÃO [ART. 1º, § 2º, DA LEI N. 1.533/51]. SAISINE. MÚLTIPLA TITULARIDADE. PROPRIEDADE ÚNICA ATÉ A PARTILHA. ART. 46, § 6º, DO ESTATUTO DA TERRA. FINALIDADE ESTRITAMENTE TRIBUTÁRIA. FINALIDADE DO CADASTRO NO SNCR-INCRA. CONDOMÍNIO. AUSÊNCIA DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DE PARTES CERTAS. UNIDADE DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DO IMÓVEL RURAL. ART. 4º, I, DO ESTATUTO DA TERRA. VIABILIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO. ART. 184 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. (...) 3. **A saisine torna múltipla apenas a titularidade do imóvel rural, que permanece uma única propriedade até que sobrevenha a partilha [art. 1.791 e parágrafo único do vigente Código Civil].** 4. **A finalidade do art. 46, § 6º, do Estatuto da Terra [Lei n. 4.504/64] é instrumentar o cálculo do coeficiente de progressividade do Imposto Territorial Rural - ITR. O preceito não deve ser usado como parâmetro de dimensionamento de imóveis rurais destinados à reforma agrária, matéria afeta à Lei n. 8.629/93. Precedente [MS n. 24.573, Relator para o Acórdão o Ministro EROS GRAU, DJ 15.12.2006].** 5 **A existência de condomínio sobre o imóvel rural não impede a desapropriação-sanção do art. 184 da Constituição do Brasil, cujo alvo é o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. Precedente [MS n. 24.503, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, DJ de 05.09.2003].** 6. O cadastro efetivado pelo SNCR-INCRA possui caráter declaratório e tem por finalidade: i] o levantamento de dados necessários à aplicação dos critérios de lançamentos fiscais

MS 26087 / DF

atribuídos ao INCRA e à concessão das isenções a eles relativas, previstas na Constituição e na legislação específica; e ii] o levantamento sistemático dos imóveis rurais, para conhecimento das condições vigentes na estrutura fundiária das várias regiões do País, visando à provisão de elementos que informem a orientação da política agrícola a ser promovida pelos órgãos competentes. 7. O conceito de imóvel rural do art. 4º, I, do Estatuto da Terra contempla a unidade da exploração econômica do prédio rústico, distanciando-se da noção de propriedade rural. Precedente [MS n. 24.488, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ de 03.06.2005]. 8. **O registro público prevalece nos estritos termos de seu conteúdo, revestido de presunção iuris tantum. Não se pode tomar cada parte ideal do condomínio, averbada no registro imobiliário de forma abstrata, como propriedade distinta para fins de reforma agrária. Precedentes [MS n. 22.591, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, DJ de 14.11.2003 e MS n. 21.919, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 06.06.97]. Segurança denegada”** (destaques acrescentados).

De resto, não se pode discutir nesta sede se as frações-ideais pertencentes a cada herdeiro são ou não exploradas de forma conjunta, bem como se cada uma delas enquadra-se ou não no conceito de pequena ou média propriedade rural. O impetrante não apresentou prova pré-constituída de tal alegação e não seria possível investigar o ponto no âmbito do mandado de segurança.

Por fim, não se extrai dos autos que tenham ocorrido nulidades formais no processo administrativo, decorrentes de eventuais irregularidades quanto ao envio e à antecedência das notificações. Segundo as informações da autoridade impetrada, a vistoria foi efetivamente acompanhada por dois engenheiros agrônomos indicados pelos impetrantes, os quais, além disso, apresentaram recurso administrativo tempestivo. Isso demonstra que as comunicações processuais atenderam a seus objetivos e, sobretudo, que não houve

MS 26087 / DF

qualquer prejuízo ao direito de defesa. A propósito, confira-se o seguinte precedente (MS 25.124, Rel. Min. Ayres Britto):

“MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, DECLARANDO DE INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA A “FAZENDA CATENDE”. PRELIMINAR DE NÃO-CABIMENTO DO WRIT AFASTADA. VIOLAÇÃO DAS GARANTIAS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. (...) 2. Suposta invasão do imóvel por integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST. Suspeita de que os invasores estariam a serviço do fazendeiro. Alegação de calamidade pública na região onde situada o imóvel. Questões controvertidas e, portanto, impossíveis de se analisar em sede de mandado de segurança. (...) 6. **Segundo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, “a nulidade da notificação fica afastada com a comprovação de que o levantamento pericial foi acompanhado por prepostos do proprietário do imóvel, sem qualquer impugnação ou recurso na esfera administrativa” (MS 25.106, Rel. Min. Ellen Gracie). (...)”** (destaques acrescentados).

Na mesma linha, os recursos administrativos apresentados pelos impetrantes foram sucessivamente apreciados por instâncias superiores no âmbito do INCRA em Mato Grosso do Sul (Divisão Técnica e Procuradoria, Superintendência Regional e Comitê de Decisão Regional). Foi atendido, assim, o comando previsto no art. 56, § 1º, da Lei nº 9.784/99. Por último, as manifestações administrativas não padecem de falta de motivação, haja vista que o art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784/99 permite a fundamentação por remissão a parecer. Inexistem, portanto, vícios formais.

Diante do exposto, **manifesto-me no sentido de denegar a segurança.**

MS 26087 / DF

É como voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA 26.087

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

IMPTE.(S) : TADAMI KAWATA E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : ATHEMAR DE SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR E OUTRO(A/S)

IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, denegou a segurança, prejudicados os embargos de declaração. Votou o Presidente. Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Joaquim Barbosa (Presidente). Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski (Vice-Presidente). Plenário, 01.08.2013.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski (Vice-Presidente). Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Sandra Verônica Cureau.

p/ Luiz Tomimatsu
Assessor-Chefe do Plenário