

01/08/2013

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 28.160 DISTRITO FEDERAL

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
IMPTE.(S)	: AGRO-INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTOS FRANBEL LTDA
ADV.(A/S)	: VITO SIMON DE MORAIS E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: CID MARCONI GURGEL DE SOUZA
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMENTA

MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO PRESIDENCIAL EXPROPRIATÓRIO. 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 ex-proprietário, 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.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a

MS 28160 / DF

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski (Vice-Presidente), na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, em denegar a segurança e revogar a liminar concedida. Votou o Presidente em exercício. Ausente, por motivo de licença-médica, o Ministro Joaquim Barbosa (Presidente).

Brasília, 1º de agosto de 2013.

Ministra Rosa Weber
Relatora

01/08/2013**PLENÁRIO****MANDADO DE SEGURANÇA 28.160 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
IMPTE.(S)	: AGRO-INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTOS FRANBEL LTDA
ADV.(A/S)	: VITO SIMON DE MORAIS E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: CID MARCONI GURGEL DE SOUZA
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

Trata-se de mandado de segurança impetrado por Agroindústria e Comércio de Alimentos FRANBEL LTDA., contra ato da Presidência da República consubstanciado em Decreto expropriatório de 25.5.2009, sem número, pelo qual declarado de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Fazenda Dulcinéia (área de quatrocentos e cinquenta hectares e noventa ares), localizado no Município de Chorozinho, Estado do Ceará.

A impetrante – empresa agroindustrial dedicada à produção e comercialização de fécula e outros subprodutos da mandioca –, sustenta, em suma, a ilegalidade do citado decreto expropriatório presidencial, à alegação de que contaminado pelas nulidades que eivam o processo administrativo embasador - de nº 54130.000229/2008-53, do INCRA –, assim sintetizadas: **i)** inexistência de notificação da impetrante, real proprietária do imóvel, bem como ausência de legitimidade de Pedro José Philomeno Gomes de Figueiredo para figurar no polo passivo do processo administrativo; **ii)** edição do decreto expropriatório antes do encerramento da via processual administrativa; **iii)** ausência de fundamentação na decisão pela qual julgada a contestação ao laudo agrônomo de fiscalização – LAF; **iv)** suspeição ou impedimento do perito agrônomo, que elaborou o laudo, para julgar a contestação; **v)** ausência de conhecimento prévio do parecer submetido à Divisão de Obtenção de Terras, em resposta à contestação ao laudo; **vi)** extrapolação, em quatro dias, do prazo previsto na Ordem de Serviço INCRA-SR2-

MS 28160 / DF

35/2008, da Superintendência Regional, para a apresentação do LAF, a implicar a incompetência de seu firmatário, uma vez expirados os poderes delegados; **vii)** incorreção do cálculo do grau de utilização das terras – GUT; e **viii)** atendimento, pelo imóvel rural, da função social da propriedade. Pede, em liminar, a suspensão dos efeitos do Decreto Presidencial expropriatório e a concessão da segurança ao final para cancelar a ilegítima declaração de interesse social para fins de reforma agrária da Fazenda Dulcinéia de sua propriedade.

A Presidência da República, por seu órgão de representação judicial, às fls. 291-338, prestou informações, invocando, ainda, as preliminares de carência da ação por falta de interesse de agir e a inidoneidade da via eleita, ausente comprovação de direito líquido e certo.

Às fls. 343-56, a Ministra Ellen Gracie, então relatora da presente ação mandamental, indeferiu o pedido liminar, não verificada, “em princípio, a plausibilidade jurídica dos argumentos expostos pela impetrante”, e abriu vista do feito ao Procurador-Geral da República.

Em 28.9.2009, a FRANBEL manejou agravo regimental (fls. 375-86), e, em 27.5.2010 (fls. 389-90), pleiteou a reconsideração do indeferimento da liminar forte no fato novo de que, em 25.5.2010, o INCRA lograra êxito em obter, em ação de desapropriação então ajuizada, o mandado de imissão na posse do imóvel.

Deferida a liminar tão só “para suspender a imissão do Incra na posse do imóvel” (fls. 394-7), restou prejudicado o agravo regimental interposto pela impetrante.

Desafiou, contudo, tal decisão concessiva da liminar, agravo regimental desta feita feita por parte da União (fls. 417-33).

Contraminuta às fls. 467-71.

Opina o Ministério Público Federal pela denegação da ordem (fls. 474-81).

Substituição da Ministra Relatora (fl. 482).

O Ministério Público do Estado do Ceará, em ofício subscrito pelo Procurador Geral da Justiça daquele Estado e pelo Promotor de Justiça Coordenador do Núcleo de Prevenção e Monitoramento dos Conflitos

MS 28160 / DF

Fundiários, noticiando a situação de vulnerabilidade em que de cerca de vinte famílias que se encontram no Acampamento Dulcinéia, às margens da rodovia BR 116, solicita prioridade na tramitação do feito.

Impedido o Ministro Dias Toffoli, porquanto atuou no processo na qualidade de Advogado-Geral da União (fl. 289).

É o relatório.

01/08/2013

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 28.160 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

Rejeito as **preliminares de extinção do processo** sem resolução do mérito invocadas pela da Advocacia-Geral da União, a primeira por carência da ação por falta de interesse de agir, ao argumento de que o decreto declaratório de interesse social constitui mera condição de procedibilidade da ação de desapropriação, incapaz, enquanto tal, de gerar dano efetivo ao direito de propriedade da impetrante; e a segunda, à alegação da inidoneidade da via eleita, ausente comprovação de direito líquido e certo.

O **interesse de agir da impetrante** foi afirmado pela então Ministra Relatora, na primeira decisão exarada, antes de apreciar o pedido de liminar, diante da possibilidade – que veio a se concretizar – de ajuizamento pelo Incra da ação de desapropriação, com pedido de imissão na posse do imóvel, o que por si só evidencia a necessidade/utilidade da medida. Merece, a meu juízo, endosso o decidido em juízo de delibação no aspecto. Nessa linha, cito o MS 29041 MC (DJe-078 de 28.4.2011) e o MS 28786 MC (DJe-116 de 25.6.2010).

No que pertine à **inadequação da via eleita**, conducente à extinção do feito sem resolução do mérito, a preliminar também há de ser superada enquanto tal, por comportar o tema de fundo exame por mais de um viés, embasado o ataque ao decreto presidencial expropriatório em diferentes arguições de nulidade do processo administrativo, e não apenas, *v.g.*, na pretensa descon sideração, no cálculo de utilização das terras, do efetivo pecuário, para o que não constitui em princípio o mandado de segurança o meio processual adequado.

Superadas as preliminares, passo à análise das teses da **inexistência de notificação** da impetrante e da **ilegitimidade de Pedro José Philomeno Gomes de Figueiredo** para figurar no polo passivo do processo administrativo expropriatório nº 54130.000229/2008-53.

Verifico hígida a **notificação da vistoria** direcionada, em **08.5.2008**, a Pedro José Philomeno Gomes de Figueiredo, e recebida em **15.5.2008**,

MS 28160 / DF

porquanto, à época, como a própria impetrante admite, , constava o nome dele como proprietário do imóvel junto ao Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Chorozinho – CE, aperfeiçoada a transferência da propriedade, segundo assevera a impetrante, apenas em **26.11.2008**.

A tese da impetrante, que admite, reitero, que à época da vistoria levada a efeito pelo Incra constava do Registro de Imóveis como proprietário o Sr. Pedro José Philomeno Gomes de Figueiredo, é a de que a Fazenda havia sido incorporada ao patrimônio da impetrante, conforme aditivo ao contrato social registrado na Junta Comercial, em 5 e 12/2007, mas que, em função de hipotecas e outras pendências documentais, o pedido de lavratura da escritura pública de incorporação ficou em tramitação no Cartório de Registro de Notas e Registros Públicos de Chorozinho desde 21.12.2007.

Registro, a propósito, que a data apontada na exordial, 26.11.2008, se refere à **lavratura** da escritura pública de incorporação, pela FRANBEL LTDA., da Fazenda Dulcinéia (fls. 259-61), não à data em que **registrado** o título translativo da propriedade no Cartório de Registro de Imóveis, qual seja **1º.12.2008**, conforme certificado no verso da fl. 267. E, consabido, à luz do art. 1245 do Código Civil (Lei 10.406/2002), “transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis”, e “enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel” (cf. § 1º), razão pela qual, na espécie, **transferida a propriedade** tão somente em **1º.12.2008**.

Firmadas tais premissas, **concluo pela legitimidade** de Pedro José Philomeno Gomes de Figueiredo, **regularmente notificado da vistoria**, para figurar no polo passivo do processo administrativo, bem como para interposição, em **28.11.2008** (fl. 213), do recurso administrativo, enquanto real proprietário da Fazenda Dulcinéia, ao feito legal, até **1º.12.2008**.

Ressalto que duas as defesas apresentadas no processo administrativo - a contestação ou impugnação ao laudo agrônômico de fiscalização e o recurso administrativo propriamente dito, este manejado contra a decisão proferida pelo Comitê de Decisão do Incra no Ceará. E ambas as peças de defesa - contestação e recurso administrativo – foram

MS 28160 / DF

veiculadas pelo ex-proprietário, em data anterior à transferência do imóvel.

Impõe-se, portanto, a conclusão de que, observado o momento em que a impetrante passou a ostentar, à luz do ordenamento jurídico, a qualidade de proprietária da Fazenda Dulcinéia, restava à Administração Pública tão somente notificá-la da existência do processo administrativo expropriatório em curso.

Acresço, no aspecto, que o fato de a transferência do imóvel ter ocorrido passados seis meses da notificação da vistoria (prazo no qual modificações quanto ao domínio devem ser desconsideradas, nos moldes do art. 2º da Lei 8.629/1993), argumento trazido pela impetrante em defesa da licitude da operação de compra e venda, não altera tal conclusão, porquanto foi justamente a regular transferência do imóvel que ensejou a notificação, por parte da Administração Pública, da nova proprietária.

E a **notificação da ora impetrante se concretizou** por meio do ofício 1292/09, de 10.8.2009, dirigido pela Superintendência Regional do Incra no Estado do Ceará à Agroindústria e Comércio de Alimentos FRANBEL LTDA., *verbis*: “... tramita nesta Instituição processo de desapropriação do imóvel em questão, em nome do antigo proprietário, Sr. Pedro José Philomeno Gomes Figueiredo”, trazido no agravo regimental da União.

Não há falar, noutro turno, em **ilegalidade do decreto presidencial** porque editado antes do julgamento do recurso administrativo, em 25.5.2009, remansosa a jurisprudência desta Suprema Corte no sentido de que a pendência de recurso manejado na esfera administrativa, à minguada de efeito suspensivo, **não obsta a edição do decreto de desapropriação**. Colho precedentes:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. DECRETO PRESIDENCIAL QUE DECLARA IMÓVEL RURAL DE INTERESSE SOCIAL, PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. 1. (...) 3. **Existência de recurso em processo administrativo não impede a expedição do decreto expropriatório**. 4. Índice de produtividade do imóvel: questão que não se discute na via do

MS 28160 / DF

mandado de segurança. Precedentes. 5. Mandado de segurança denegado.” (MS 26121, Relatora Min. Cármen Lúcia, Dje-060 de 04.4.2008)

“MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E DA AMPLA DEFESA. INOCORRÊNCIA. 1. Recurso administrativo. Art. 61 da Lei 9.784/99. **Inexistência de efeito suspensivo e de impedimento à edição do decreto expropriatório.** (...) 5. Segurança denegada.” (MS 24449, Relatora Min. Ellen Gracie, DJe-074 de 25.4.2008)

Em suma, operada a transferência da propriedade do imóvel rural apenas em 1º.12.2008, pelo registro imobiliário, quando já interposto recurso administrativo pelo proprietário anterior, em 28.11.2008, de todo irrelevante datar o decreto expropriatório de 25.5.2009, a presente impetração de 29.7.2009 e o ofício do Incra, nº 1292/2009, à impetrante, de 10.8.2009, uma vez que a pendência do recurso, como dito, não inibe a expedição do decreto expropriatório, segundo a jurisprudência desta Corte, com o que se evidencia a observância do devido processo administrativo.

Não prospera, por sua vez, a ventilada pecha da **ausência de fundamentação** da decisão proferida ao julgamento da contestação ao laudo agrônômico de fiscalização .

A **motivação da decisão por adoção de fundamentos** - *in casu*, por remissão aos elementos coletados e à conclusão técnica registrados no LAF -, não se traduz em ausência de fundamentação no julgado. Consoante pacificada jurisprudência desta Casa, tem-se por cumprida a exigência constitucional da fundamentação das decisões na hipótese de o julgador lançar mão da motivação referenciada (*per relationem*). Nesse sentido:

“Valho-me, para tanto, da técnica da motivação "per relationem", o que basta para afastar eventual alegação de que este ato decisório apresentar-se-ia destituído de

MS 28160 / DF

fundamentação. Não se desconhece, na linha de diversos precedentes que esta Suprema Corte estabeleceu a propósito da motivação por referência ou por remissão (RTJ 173/805-810, 808/809, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RTJ 195/183-184, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, v.g.), que se revela legítima, para efeito do que dispõe o art. 93, inciso IX, da Constituição da República, a motivação "per relationem", desde que os fundamentos existentes "aliunde", a que se haja explicitamente reportado a decisão questionada, atendam às exigências estabelecidas pela jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal" (MS 27350 MC/DF, Relator Min. Celso de Mello, DJ de 04.6.2008)

A documentação acostada igualmente comprova que a condução do feito na esfera administrativa **observou os atos e instâncias previstas** na Norma de Execução/INCRA/SD/Nº 35, de 25 de março de 2004, a qual assegura o julgamento dos recursos administrativos, no âmbito das Superintendências Regionais do Incra, pela Divisão Técnica, que poderá ouvir o perito, pelo Superintendente Regional e, ainda, pelo Comitê de Decisão Regional.

Assim, a teor da norma de execução, dirigido à Divisão de Obtenção de Terras o parecer técnico, descabe falar em nulidade por ausência de conhecimento prévio do referido documento.

De igual modo, não se sustenta a arguição de que **suspeito ou impedido** para julgar a contestação, o engenheiro agrônomo que elaborou o LAF e apresentou parecer, à evidência de que a contestação restou decidida pelo Comitê de Decisão do Incra no Ceará, consoante registrado na ata da 9ª Reunião Ordinária (fl. 200), órgão administrativo colegiado do qual sequer faz parte o perito federal agrário em questão.

Nada colhe, nesse contexto, a invocação do art. 18, II, da Lei 9.784/1999, que, à semelhança do Código de Processo Civil, aponta **impedido de atuar**, em processo administrativo, dentre outras hipóteses, o servidor ou autoridade, que "tenha participado ou venha a participar como perito". Por óbvio que **não se insere no âmbito de incidência da**

MS 28160 / DF

norma a hipótese de o engenheiro agrônomo/perito, que participou da vistoria do imóvel e elaborou o laudo agrônômico de fiscalização - peça que condensa as informações levantadas na vistoria-, vir a opinar, em parecer, sobre os aspectos estritamente técnicos levantados em eventual recurso - impugnação ou contestação – àquele laudo, caso dos autos, como sói acontecer no processo judicial, em que pode o juiz, antes de decidir, ouvir o perito sobre as impugnações oferecidas ao laudo por ele apresentado.

Corroborar tal linha de raciocínio o teor do inciso I do § único do art. 5º da norma de execução 35 do Incra, ao dispor que, na alçada da Divisão Técnica, quando o recurso for de ordem técnica, será “ouvido preferencialmente o Presidente da Comissão de Vistoria”, vale dizer, em âmbito recursal **poderá ser ouvido o elaborador do laudo**.

Procedeu, nesse compasso, a autoridade apontada como coatora, sopesadas as particularidades dos procedimentos afeitos ao processo administrativo tendente à desapropriação de imóvel para fins de reforma agrária, **no campo estrito da legalidade** (Lei 9.784/1999).

A extrapolação – no caso em quatro dias -, **do prazo** previsto na Ordem de Serviço INCRA-SR2-35/2008, da Superintendência Regional, para a apresentação do laudo agrônômico de fiscalização, não representa vício apto a acarretar a nulidade do processo administrativo, conforme já decidido por este Plenário ao exame do MS 25534, da relatoria do Ministro Eros Grau, cujo teor da ementa transcrevo: “a entrega extemporânea do laudo agrônômico de fiscalização não implica a nulidade do documento, ensejando apenas a instauração de procedimento disciplinar para averiguar eventuais faltas dos servidores responsáveis pelo atraso” (DJ de 10.11.2006).

Ademais, bem lembrado aqui o brocardo “pas de nullité sans grief”, informador da teoria das nulidades, ausente prejuízo.

Quanto ao cálculo do grau de utilização das terras – GUT, a exigir ingresso na seara fático-probatória acerca da alegada intermitente acomodação de rebanho bovino na área de pastagem natural da Fazenda Dulcinéia, no período e com a quantidade de cabeças de gado

MS 28160 / DF

asseverados pela impetrante, resta desautorizada a via estreita do mandado de segurança, na trilha dos precedentes deste Supremo Tribunal, *verbis*:

“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.” (MS 24518, Relator Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ de 30.4.2004)

Acresço, no aspecto, os seguintes julgados do Plenário desta Casa, os quais igualmente corroboram a inadequação da via mandamental: MS 22022, Relator Min. Celso de Mello, DJ de 04.11.1994; MS 24487, Relator Min. Carlos Britto, DJe-223 de 27.11.2009; MS 24482, Relator Min. Gilmar Mendes, DJ de 16.02.2007; MS 26357 AgR/DF, Relatora Min. Cármen Lúcia, Dje-200 de 23.10.2009; e MS 25142/DF, Relator Min. Joaquim Barbosa, DJe-177 de 19.9.2008.

Quanto ao ventilado **atendimento da função social da propriedade**, ausente de projeto formal de crescimento e utilização da Fazenda Dulcinéia, consoante admitido na peça de ingresso, não há como dar guarida à tese da impetrante, desatendido o art. 7º da Lei 8.629/1993, preceito que exige, entre outros requisitos, a comprovação de que o imóvel é objeto de implantação de projeto técnico aprovado pelo órgão federal competente.

Ante o exposto, **prejudicado** o exame do agravo regimental manejado pela União, **denego** a ordem, revogando a liminar (art. 206 do RISTF). **Comunique-se** o teor desta decisão, com urgência, à autoridade apontada como coatora e ao juízo da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária de Fortaleza, na qual proposta ação judicial de expropriação.

É como voto.

01/08/2013

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 28.160 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. Não estão presentes no caso os requisitos que o art. 7º da Lei nº 8.629/93 prevê como óbices à desapropriação. 4. Inexistência de vícios formais no processo administrativo. 5. Voto pela revogação da medida liminar e denegação da segurança.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

Trata-se de mandado de segurança impetrado contra Decreto Presidencial de 25.05.2009, que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado “Fazenda Dulcinéia”, em Chorozinho/CE.

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 28160 / DF

No mérito, a impetrante apresenta três fundamentos que impediriam a desapropriação por interesse social: **(i)** erro de cálculo do INCRA quanto aos índices de aproveitamento da terra; **(ii)** implantação, na área, de um complexo fabril da impetrante destinado ao processamento da mandioca produzida na propriedade, o que atrairia a incidência do art. 7º da Lei nº 8.629/93; e **(iii)** vícios formais no processo administrativo, decorrentes de inexistência de comunicação à impetrante, incompetência do engenheiro que lavrou o laudo, impedimento do mesmo engenheiro para se manifestar quanto à impugnação ao laudo, vícios na motivação e ausência de apreciação de recurso administrativo. 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 PRODUZIR 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 incidência do art. 7º da Lei nº 8.629/93, o que obstaría a desapropriação. O dispositivo legal é expresso ao exigir que o projeto técnico obedeça a uma série de requisitos, tais como a elaboração por profissional legalmente habilitado e identificado, o cumprimento do cronograma físico-financeiro e a

MS 28160 / DF

aprovação pelo órgão federal competente, no mínimo seis meses antes da comunicação da vistoria. Ora, a própria impetrante reconhece que nenhum destes requisitos foi observado, e que o complexo industrial sequer se situa na terra que se pretende desapropriar, mas em área vizinha. Assim, a pretexto dos investimentos realizados, não é cabível invocar o suposto “princípio da verdade material” para defender a aplicação de dispositivo incabível à espécie. A propósito, assim já decidiu este Tribunal (MS 25.391, Rel. Min. Ayres Britto):

“MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. (...). A INEXISTÊNCIA DE PROVA DO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DO ART. 7º DA LEI 8.629/93 AFASTA A PROTEÇÃO CONFERIDA AO IMÓVEL RURAL OBJETO DE IMPLANTAÇÃO DE PROJETO TÉCNICO. (...). 5. **A proteção conferida pelo art. 7º da Lei 8.629/93 ao imóvel objeto de implantação de projeto técnico não se aplica quando desatendidos os requisitos legais. Não comprovado, pela impetrante, o cumprimento de tais requisitos.** (...) 8. Segurança denegada. (...)” (destaques acrescentados).

Além disso, não se extrai dos autos que tenham ocorrido nulidades formais no processo administrativo. Segundo as informações da autoridade impetrada, a notificação sobre a realização da vistoria ocorreu em 15.05.2008, na pessoa do Sr. Pedro José Philomeno Gomes Figueiredo, que, à época, figurava como proprietário. O imóvel somente foi transferido à impetrante em 01º.12.2008, data do registro imobiliário, único meio apto a tal fim (CC, arts. 108, 1.227 e 1.245). Deste modo, é válida a notificação feita ao então proprietário, sendo indiferentes, a este respeito, alterações supervenientes na titularidade do bem, ainda que válidas e eficazes pela observância do prazo de seis meses previsto no art. 2º, § 4º, da Lei nº 8.629/93.

Note-se que todas as comunicações posteriores à transferência de

MS 28160 / DF

titularidade do imóvel foram dirigidas não mais ao ex-proprietário, mas sim à impetrante, que inclusive ofereceu impugnações tempestivas. Assim, sequer houve prejuízo apto a justificar a declaração de nulidade. Neste sentido (MS 24.911, Rel. Min. Ayres Britto):

“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. (...) **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. V. - Mandado de segurança indeferido” (destaques acrescentados).

Ainda quanto aos vícios formais, não seria consistente concluir pela incompetência do engenheiro que elaborou o laudo agrônomo apenas por haver entregue o trabalho quatro dias depois do prazo previsto. Ao contrário do que sustenta a impetrante, tal prazo não é peremptório e, portanto, não caracteriza limite temporal a suposta delegação de competência. Trata-se tão-somente de um marco para conclusão dos trabalhos em lapso razoável.

Igualmente não procede a alegação de que o engenheiro responsável pela elaboração do laudo teria decidido a impugnação. Como informou a autoridade impetrada, o engenheiro apenas ofereceu parecer sobre a irresignação da impetrante, em razão de sua natureza técnica, na forma prevista no art. 5º, parágrafo único, inciso I, da Norma de Execução/INCRA/SD/Nº 35, de 25.03.2004. Não se aplica ao caso, portanto, o art. 44 da Lei nº 9.784/99, tendo em vista que o referido parecer não constitui ato de instrução.

MS 28160 / DF

Também não vislumbro impedimento do engenheiro que elaborou o laudo para ofertar parecer sobre os aspectos técnicos da impugnação administrativa. Ao contrário, trata-se da pessoa mais indicada para tal fim, em razão de seu conhecimento específico dos fatos em discussão. Não seria necessário que o INCRA nomeasse um outro engenheiro para opinar no caso, em razão da presunção de legitimidade dos atos administrativos, especialmente perante a própria Administração. Diante deste contexto, não está presente interesse direto ou indireto do servidor capaz de ensejar seu impedimento, nem de comprometer o princípio da impessoalidade, verdadeira razão de ser do art. 18 da Lei nº 9.784/99.

A motivação das decisões administrativas não padece de vícios formais, pois o art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784/99 permite a fundamentação por remissão a parecer.

Por fim, não prospera a alegação de ausência de intimação do julgamento do recurso administrativo interposto em 28.11.2008. Isto porque, segundo as informações constantes dos autos, a impetrante foi comunicada da decisão por meio do Ofício/INCRA/SR(02)G/nº 1.292, de 10.09.2009. De todo modo, ainda que assim não fosse, a alegada ausência de apreciação do recurso administrativo não impediria a expedição do Decreto Presidencial impugnado, em razão da ausência de efeito suspensivo da irresignação, na forma do art. 61 da Lei nº 9.784/99, c/c art. 5º, *caput*, da Norma de Execução/INCRA nº 35/04.

Em caso parecido, esta Corte já afastou diversas alegações de nulidade semelhantes às formuladas nos presentes autos (MS 25.534, Rel. Min. Eros Grau):

“CONSTITUCIONAL. AGRÁRIO. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. RELATÓRIO AGRONÔMICO DE FISCALIZAÇÃO. ATRASO. AUSÊNCIA DE NULIDADE. RECURSO SEM EFEITO

MS 28160 / DF

SUSPENSIVO. POSSIBILIDADE DE EDIÇÃO DO DECRETO EXPROPRIATÓRIO. OPORTUNIDADE E ALCANCE. ART. 61 DA LEI N. 9.784/99. ART. 184, § 2º, DA CB/88. RENOVAÇÃO DE PASTAGENS. IMPEDIMENTO À CLASSIFICAÇÃO DO IMÓVEL COMO PROPRIEDADE IMPRODUTIVA. ART. 6º, § 3º, V E § 7º, DA LEI N. 8.629/93. NECESSIDADE DE PROJETO TECNICAMENTE CONDUZIDO. ART. 7º DA LEI N. 8.629/93. AFERIÇÃO DO EFETIVO PECUÁRIO POR MEIO DE FICHAS DE VACINAÇÃO. POSSIBILIDADE. PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL. DILAÇÃO PROBATÓRIA. APRECIACÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSSIBILIDADE. 1. **A entrega extemporânea do laudo agrônomo de fiscalização não implica a nulidade do documento, ensejando apenas a instauração de procedimento disciplinar para averiguar eventuais faltas dos servidores responsáveis pelo atraso.** 2. **A ausência de efeito suspensivo no recurso administrativo interposto contra o laudo agrônomo de fiscalização não impede a edição do decreto do Presidente da República, que apenas declara o imóvel de interesse social para fins de reforma agrária, mera condição para a propositura da ação de desapropriação [art. 184, § 2º, da CB/88].** A perda do direito de propriedade ocorrerá somente ao cabo da ação de desapropriação. Precedente [MS n. 24.163, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, DJ 19.09.2003 e MS n. 24.484, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ 02.06.2006]. 3. O processo de renovação de pastagens que impede a classificação do imóvel rural como propriedade improdutiva --- art. 6º, §§ 3º e 7º, da Lei n. 8.629/93 --- reclama a existência de **projeto técnico, que deve atender aos requisitos previstos no art. 7º daquele texto normativo.** (...) 5. **A impossibilidade de dilação probatória em mandado 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 e MS n. 25.351, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ 16.09.2005]. 6. **Segurança denegada, prejudicado o agravo regimental interposto” (destaques acrescentados).**

MS 28160 / DF

Diante do exposto, tendo em vista as informações que vieram aos autos, **manifesto-me no sentido de revogar a medida liminar e denegar a segurança, ficando prejudicado o agravo regimental interposto pela União.**

É como voto.

01/08/2013

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 28.160 DISTRITO FEDERAL**ADITAMENTO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Senhor Presidente, em primeiro lugar, eu cumprimento os advogados que estiveram na tribuna, Doutor Vito Simon de Moraes e Doutora Grace Maria Mendonça, cuja sustentação ajudou a organizar as ideias e os argumentos que conduzem este julgamento.

Eu procurei sistematizar as alegações do impetrante em três grandes linhas: na primeira delas, há uma alegação de que há um erro de cálculo do Incra, e, portanto, um erro de conclusão quanto à improdutividade do imóvel; esse é o primeiro argumento. O segundo argumento é o de que existiria um complexo industrial implantado nessa propriedade, o que impediria a desapropriação para fins de reforma agrária. E a terceira linha de argumentos é um conjunto amplo de vícios processuais.

O primeiro argumento quanto ao erro do Incra, como é pacífico na jurisprudência desta Casa, trata-se de uma matéria que exige dilação probatória, e, portanto, insuscetível de apreciação. Eu mesmo cito um acórdão do nosso Presidente em exercício, o Ministro Ricardo Lewandowski.

Quanto à implantação do complexo fabril, a lei estabelece um conjunto de requisitos para que isso possa ser um impedimento à desapropriação. Esses requisitos não foram preenchidos, como reconhecido pelo impetrante, e, portanto, também descarto este argumento.

E, por fim, há um conjunto de vícios processuais, todos eles já exaustivamente enfrentados e respondidos pelo voto da Ministra Rosa Weber, que ouvi com prazer, proveito e concordância. De modo que não há necessidade de eu percorrer todos esses elementos. Eu trouxe um voto escrito, mais ou menos da extensão do da Ministra Rosa Weber, mas não há sentido em lê-lo para chegar à mesma conclusão.

MS 28160 / DF

Faço, antes de concluir, duas observações: uma, e me disponho a fazer assim, se eu tivesse sabido as conclusões do voto da Ministra Rosa Weber, com as quais eu estou de acordo, teria me poupado algumas horas de trabalho, não que eu quisesse utilizá-las no meu lazer, mas poderia dedicá-las a outros muitos processos que estão na fila. De modo que eu mesmo me disponho, se não houver nenhuma objeção, na medida do possível, eu mesmo circular as conclusões dos meus votos e, na medida do possível, tentar evitar um retrabalho que, nas circunstâncias, eu acho que faria bem a todos.

Em segundo lugar, embora eu não tenha acolhido, tal como a Ministra Rosa Weber, a preliminar de inadequação da via eleita porque, pela Constituição, cabe de fato mandado de segurança contra ato do Presidente da República - e este é um decreto do Presidente da República -, só de ouvir o voto da Ministra Rosa Weber, me convenci à exaustão de que esse processo não está sendo discutido no lugar certo. Portanto, um mandado de segurança em que se discutem aspectos minuciosos de prova de tramitação administrativa, de modo que, talvez, em algum lugar, num futuro próximo, como já mencionava o eminente Ministro Luiz Fux, talvez conviesse repensar a jurisprudência de que, quando não se trata de uma questão estritamente de Direito, em abstrato, mais adequado seria encaminhar esse tipo de demanda para as instâncias ordinárias.

De modo que eu acompanho a Ministra Rosa Weber e, portanto, também revogo a liminar, denego a segurança e considero prejudicado o agravo regimental interposto pela União.

É como voto.

01/08/2013

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 28.160 DISTRITO FEDERAL

PROPOSTA

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Eu queria também me associar às preocupações manifestadas pelo eminente Ministro Roberto Barroso.

Estava aqui também, enquanto Sua Excelência a Ministra Rosa Weber estava desfiando o seu brilhante e profundo voto, imaginando se não seria o caso, pelo menos num primeiro passo, de nós remetermos essa matéria às Turmas, como fizemos com as extradições, e com muito êxito, porque as extradições, hoje, fluem rapidamente. De fato, pela exposição feita pela Ministra Rosa Weber, e, agora, secundada pelo Ministro Barroso, não há nenhuma matéria constitucional a ser examinada pelo Plenário da Corte.

Eu creio que com uma pequena modificação regimental, num primeiro passo, poderíamos remeter isso às Turmas e depois, quem sabe, numa reflexão mais aprofundada, acolhermos integralmente a proposta do Ministro Barroso.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Eu comentava com o Ministro Teori Zavascki e também com o Ministro Luís Roberto Barroso que esse era um ato típico da Presidência da República que encerra a necessidade de se impetrar um mandado de segurança. Isso é algo que se alega vícios de procedimento, **error in procedendo**, que são apreciáveis na instância **a quo** através de uma ação de cognição plenária. Há até aqui um ensaio dessa posição quando o Ministro Marco Aurélio, numa decisão no Mandado de Segurança nº 24.163, assentou a natureza meramente declaratória desse decreto que não ensejaria nenhum **periculum in mora** ou **fumus boni iuris** que fosse capaz de proporcionar essa ação mandamental. Mas, de toda sorte, realmente, pelo que se discutiu aqui, foram vícios procedimentais que são inimputáveis ao Presidente da República. Então, talvez esse primeiro passo, e, depois, então, a eliminação total dessa competência.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA 28.160

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. ROSA WEBER

IMPTE.(S) : AGRO-INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTOS FRANBEL LTDA

ADV.(A/S) : VITO SIMON DE MORAIS E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : CID MARCONI GURGEL DE SOUZA

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 e revogou a liminar concedida. Votou o Presidente em exercício. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Joaquim Barbosa (Presidente). Falaram, pela impetrante, o Dr. Vito Simon de Moraes e, pela Advocacia Geral da União, a Dra. Grace Maria Fernandes Mendonça, Secretária-Geral de Contencioso. 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