



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.138.517 - MG (2009/0085811-0)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
AGRAVANTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E
REFORMA AGRÁRIA - INCRA
PROCURADOR : VALDEZ ADRIANI FARIAS E OUTRO(S)
REPR. POR : PROCURADORIA GERAL FEDERAL
AGRAVADO : ADRIANO CHAFIK LUEDY E OUTROS
ADVOGADO : ROGÉRIO VIEIRA SANTIAGO E OUTRO(S)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. SUSPENSÃO DO PROCESSO EXPROPRIATÓRIO. MEDIDA CAUTELAR PELO JUIZ SINGULAR. POSSIBILIDADE. CONCEITO DE FUNÇÃO SOCIAL QUE NÃO SE RESUME À PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL. DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL NÃO RECONHECIDA PELA CORTE DE ORIGEM. MATÉRIA PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ.

1. Entendeu o Tribunal de origem que os recorridos não atacaram o decreto expropriatório, mas sim atos administrativos outros que podem ser sustados para impedir a edição e publicação de Decreto Presidencial.

2. Assim, são inaplicáveis os arts. 1º, § 1º, da Lei n. 8.437/92 e 1º da Lei n. 9.494/97, que vedam a concessão de medidas cautelares ou antecipatórias que objetivem a impugnação de ato de autoridade sujeita, na via de mandado de segurança, à competência originária de tribunal.

3. Nos moldes em que foi consagrado como um Direito Fundamental, o direito de propriedade tem uma finalidade específica, no sentido de que não representa um fim em si mesmo, mas sim um meio destinado a proteger o indivíduo e sua família contra as necessidades materiais. Enquanto adstrita a essa finalidade, a propriedade consiste em um direito individual e, iniludivelmente, cumpre a sua função individual.

4. Em situação diferente, porém, encontra-se a propriedade de bens que, pela sua importância no campo da ordem econômica, não fica adstrita à finalidade de prover o sustento do indivíduo e o de sua família. Tal propriedade é representada basicamente pelos bens de produção, bem como, por aquilo que exceda o suficiente para o cumprimento da função individual.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

5. Sobre essa propriedade recai o influxo de outros interesses - que não os meramente individuais do proprietário - que a condicionam ao cumprimento de uma função social.

6. O cumprimento da função social exige do proprietário uma postura ativa. A função social torna a propriedade em um poder-dever. Para estar em conformidade com o Direito, em estado de licitude, o proprietário tem a obrigação de explorar a sua propriedade. É o que se observa, por exemplo, no art. 185, II, da CF.

7. Todavia, a função social da propriedade não se resume à exploração econômica do bem. A conduta ativa do proprietário deve operar-se de maneira racional, sustentável, em respeito aos ditames da justiça social, e como instrumento para a realização do fim de assegurar a todos uma existência digna.

8. Há, conforme se observa, uma nítida distinção entre a propriedade que realiza uma função individual e aquela condicionada pela função social. Enquanto a primeira exige que o proprietário não a utilize em prejuízo de outrem (sob pena de sofrer restrições decorrentes do poder de polícia), a segunda, de modo inverso, impõe a exploração do bem em benefício de terceiros.

9. Assim, nos termos dos arts. 186 da CF, e 9º da Lei n. 8.629/1993, a função social só estará sendo cumprida quando o proprietário promover a exploração racional e adequada de sua terra e, simultaneamente, respeitar a legislação trabalhista e ambiental, além de favorecer o bem-estar dos trabalhadores.

10. No caso concreto, a situação fática fixada pela instância ordinária é a de que não houve comprovação do descumprimento da função social da propriedade. Com efeito, não há como aferir se a propriedade – apesar de produtiva do ponto de vista econômico, este aliás, o único fato incontroverso – deixou de atender à função social por desrespeito aos requisitos constantes no art. 9º da Lei n. 8.629/93.

11. Analisar a existência desses fatos, conforme narrado pelo agravante, implica revolvimento de matéria probatória, o que é vedado a esta Corte Superior em razão do óbice imposto pela Súmula 7/STJ.

Agravo regimental improvido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Mauro Campbell Marques, acompanhando o Sr. Ministro Humberto Martins, a Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques (voto-vista) e Castro Meira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participou, justificadamente, do julgamento o Sr. Ministro Cesar Asfor Rocha.

Brasília (DF), 18 de agosto de 2011(Data do Julgamento)

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.138.517 - MG (2009/0085811-0)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
AGRAVANTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA
PROCURADOR : VALDEZ ADRIANI FARIAS E OUTRO(S)
REPR. POR : PROCURADORIA GERAL FEDERAL
AGRAVADO : ADRIANO CHAFIK LUEDY E OUTROS
ADVOGADO : ROGÉRIO VIEIRA SANTIAGO E OUTRO(S)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Cuida-se de agravo regimental interposto pelo INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA contra decisão monocrática deste Relator que conheceu em parte e negou provimento ao recurso especial, nos termos da seguinte ementa:

"ADMINISTRATIVO – DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA – INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC – SUSPENSÃO DO PROCESSO EXPROPRIATÓRIO – MEDIDA CAUTELAR PELO JUIZ SINGULAR – POSSIBILIDADE – IMÓVEL PRODUTIVO – DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL NÃO RECONHECIDA PELA CORTE DE ORIGEM – MATÉRIA PROBATÓRIA – SÚMULA 7/STJ – RECURSO ESPECIAL CONHECIDO EM PARTE E IMPROVIDO." (fl. 387-e)

O acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região está assim ementado:

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO ORDINÁRIA. TUTELA ANTECIPADA. CONCEDIDA PARA SUSPENDER PROCESSO ADMINISTRATIVO. IMÓVEL PRODUTIVO. AUSÊNCIA DE DECRETO PRESIDENCIAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. FALTA DE JUNTADA DO TRABALHO DE CAMPO. RESERVA LEGAL. NECESSIDADE DE INCLUSÃO NO CÁLCULO MESMO QUANDO NÃO AVERBADA. CONFLITOS AGRÁRIOS. QUESTÕES QUE DEVEM SER SOLUCIONADAS EM OUTROS PROCESSOS. INVASÃO COMPROVADA. PRESENÇA DOS REQUISITOS LEGAIS.

Os agravados não atacaram decreto presidencial. Se esse ainda não foi expedido, há possibilidade de suspensão do processo administrativo.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. Embora o INCRA não tenha sequer juntado o trabalho de campo que realizou, admite que a propriedade é produtiva. Logo, há impedimento constitucional à concretização da desapropriação.

3. Os conflitos ocorridos no imóvel não têm o condão de afastar a produtividade do imóvel. Serão apreciados em ações próprias." (fl. 250)

Aduz o agravante que "a concessão da liminar ora combatida violou de forma frontal a vedação à concessão de liminar ou de antecipação dos efeitos da tutela antecipada trazida pelas Leis n. 8.437/92 (art. 1º, § 1º) e 9.494/97 (art. 1º)" (fl. 403-e).

Isso porque, segundo o agravante, "desde maio de 2007 que o processo cuja suspensão foi determinada encontra-se na Casa Civil, pendente, apenas e tão somente, do Decreto do Presidente da República". (fl. 404-e)

Assim, "a pretensão dos agravados se volta contra ato a ser exarado pelo Presidente da República, e que, por tal motivo, este seria autoridade coatora para figurar em eventual mandado de segurança, que, conforme informam os agravados, foi substituído ou preterido pela ação ordinária" (fl. 405-e)

Alega ainda que o acórdão recorrido viola diretamente os arts. 5º, 6º e 9º da Lei n. 8.629/93, tendo em vista que tais artigos tomam possível a desapropriação para fins de reforma agrária da grande propriedade rural descumpridora de sua função social, ainda que, economicamente, seja produtiva.

Salienta que, "nos autos, há prova cabal e suficiente de que o imóvel rural em tela descumpre sua função social, vez que é incontroverso nos autos, já que nunca rebatido pelos recorridos, de que não há, no imóvel, a área de preservação permanente a cuja manutenção os obriga a lei, bem como a tensão social provocada pelos proprietários, que, inclusive, respondem a processo criminal fortemente documentado nos autos". (fl. 411-e)

Por fim, pugna pelo provimento do agravo regimental.

Dispensada a manifestação do agravado.

É, no essencial, o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.138.517 - MG (2009/0085811-0)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. SUSPENSÃO DO PROCESSO EXPROPRIATÓRIO. MEDIDA CAUTELAR PELO JUIZ SINGULAR. POSSIBILIDADE. CONCEITO DE FUNÇÃO SOCIAL QUE NÃO SE RESUME À PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL. DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL NÃO RECONHECIDA PELA CORTE DE ORIGEM. MATÉRIA PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ.

1. Entendeu o Tribunal de origem que os recorridos não atacaram o decreto expropriatório, mas sim atos administrativos outros que podem ser sustados para impedir a edição e publicação de Decreto Presidencial.

2. Assim, são inaplicáveis os arts. 1º, § 1º, da Lei n. 8.437/92 e 1º da Lei n. 9.494/97, que vedam a concessão de medidas cautelares ou antecipatórias que objetivem a impugnação de ato de autoridade sujeita, na via de mandado de segurança, à competência originária de tribunal.

3. Nos moldes em que foi consagrado como um Direito Fundamental, o direito de propriedade tem uma finalidade específica, no sentido de que não representa um fim em si mesmo, mas sim um meio destinado a proteger o indivíduo e sua família contra as necessidades materiais. Enquanto adstrita a essa finalidade, a propriedade consiste em um direito individual e, iniludivelmente, cumpre a sua função individual.

4. Em situação diferente, porém, encontra-se a propriedade de bens que, pela sua importância no campo da ordem econômica, não fica adstrita à finalidade de prover o sustento do indivíduo e o de sua família. Tal propriedade é representada basicamente pelos bens de produção, bem como, por aquilo que exceda o suficiente para o cumprimento da função individual.

5. Sobre essa propriedade recai o influxo de outros interesses - que não os meramente individuais do proprietário - que a condicionam ao cumprimento de uma função social.

6. O cumprimento da função social exige do proprietário uma postura ativa. A função social torna a propriedade em um poder-dever. Para estar em conformidade com o Direito, em estado de licitude, o proprietário tem a obrigação de explorar a sua propriedade. É



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

o que se observa, por exemplo, no art. 185, II, da CF.

7. Todavia, a função social da propriedade não se resume à exploração econômica do bem. A conduta ativa do proprietário deve operar-se de maneira racional, sustentável, em respeito aos ditames da justiça social, e como instrumento para a realização do fim de assegurar a todos uma existência digna.

8. Há, conforme se observa, uma nítida distinção entre a propriedade que realiza uma função individual e aquela condicionada pela função social. Enquanto a primeira exige que o proprietário não a utilize em prejuízo de outrem (sob pena de sofrer restrições decorrentes do poder de polícia), a segunda, de modo inverso, impõe a exploração do bem em benefício de terceiros.

9. Assim, nos termos dos arts. 186 da CF, e 9º da Lei n. 8.629/1993, a função social só estará sendo cumprida quando o proprietário promover a exploração racional e adequada de sua terra e, simultaneamente, respeitar a legislação trabalhista e ambiental, além de favorecer o bem-estar dos trabalhadores.

10. No caso concreto, a situação fática fixada pela instância ordinária é a de que não houve comprovação do descumprimento da função social da propriedade. Com efeito, não há como aferir se a propriedade – apesar de produtiva do ponto de vista econômico, este aliás, o único fato incontroverso – deixou de atender à função social por desrespeito aos requisitos constantes no art. 9º da Lei n. 8.629/93.

11. Analisar a existência desses fatos, conforme narrado pelo agravante, implica revolvimento de matéria probatória, o que é vedado a esta Corte Superior em razão do óbice imposto pela Súmula 7/STJ.

Agravo regimental improvido.

VOTO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

DA ALEGADA VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVOS DAS LEIS N. 8.437/92 E 9.494/97

Sustenta o agravante que *"a concessão da liminar ora combatida violou de forma frontal a vedação à concessão de liminar ou antecipação dos efeitos da tutela antecipada trazida pelas Leis n. 8.437/92 (art. 1º, § 1º) e 9.494/97 (art. 1º)"* (fl. 285).

Isso porque, segundo o agravante, a ação tem cunho eminentemente preventivo, com o objetivo de evitar a edição do decreto presidencial declaratório do interesse social para fins de reforma agrária, o que torna patente o fato de que a demanda é voltada contra ato do Exmo. Sr. Presidente da República.

Dessa forma, conclui o agravante que, nos termos dos arts. 1º, *caput*, e § 1º, da Lei n. 8.437/92 e 1º da Lei n. 9.494/97, não poderia o juiz de primeira instância determinar medidas cautelares, em razão de o ato impugnado ser de autoridade sujeita, na via de mandado segurança, à competência originária de tribunal.

Aqui também não merece prosperar o inconformismo.

O entendimento do Tribunal de origem, ao apreciar a questão, foi o de que os recorridos não atacaram o decreto expropriatório, mas sim atos administrativos outros que podem ser sustados para impedir a edição e publicação de Decreto Presidencial.

A seguir o trecho em que a questão é tratada (fl. 261-e):

"Primeiro, não tem razão o INCRA ao defender que, como todos os atos relativos aos procedimentos de desapropriação já foram realizados, faltando apenas o decreto presidencial, não teria o Juiz Federal competência para, ao conceder a tutela antecipada, suspender o processo administrativo.

É que, no caso, os agravados não atacaram o decreto expropriatório, logo, ainda há atos administrativos outros que podem ser sustados para impedir a edição e publicação de Decreto Presidencial, que acabe por autorizar desapropriação expressamente proibida pela Constituição (art. 185, II)."

Em síntese, entendeu a Corte de origem, soberana na análise das provas, que inexistia decreto expropriatório a ser atacado, e o que se buscou foi a simples



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

sustação do procedimento administrativo, motivo pelo qual não caberia falar nas vedações impostas pelas Leis n. 8.437/92 e 9.494/97.

Este entendimento, aliás, está em consonância com reiterados julgados da Segunda Turma desta Corte. *verbis*:

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. ARTIGOS 165 E 458, II, DO CPC. SÚMULA 284/STF. COMPETÊNCIA. COMPROVAÇÃO DE OCORRÊNCIA DE ESBULHO POSSESSÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO EXPROPRIATÓRIO. SÚMULA 354/STJ.

1. Não há violação do art. 535 do CPC quando o Tribunal de origem resolve a controvérsia de maneira sólida e fundamentada, apenas não adotando a tese do recorrente. Na espécie, houve expressa manifestação quanto à competência.

2. Não se conhece de recurso especial por violação do art. 165 e 458, II, do CPC se a parte não especifica o vício que inquina o aresto recorrido, limitando-se a alegações genéricas de ausência de fundamentação do julgado. Súmula 284/STF.

3. No presente caso, 'não se postulou o desfazimento ou a declaração de nulidade do decreto presidencial que qualifica de interesse social para fins de reforma agrária o imóvel expropriado, mas, exclusivamente, a suspensão do procedimento administrativo prévio à desapropriação' (REsp 789.062/MG, deste Relator, DJU 11/12/2006). Assim, são inaplicáveis os arts. 1º, § 1º, da Lei 8.437/92 e 1º da Lei 9.494/97, que vedam a concessão de medidas cautelares ou antecipatórias que objetivem a impugnação de ato de autoridade sujeita, na via de mandado de segurança, à competência originária de tribunal.

(...)

9. Recurso especial conhecido em parte e não provido." (Grifei) (REsp 960.368/MG, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 23.4.2009, DJe 8.5.2009.)

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. REFORMA AGRÁRIA. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. DE SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. CABIMENTO.

1. Alegações genéricas quanto às prefaciais de afronta ao artigo 535 do Código de Processo Civil não bastam à abertura da via especial pela alínea 'a' do permissivo constitucional, a teor da Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal.

2. Não se conhece do recurso especial se os dispositivos de lei



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que o recorrente aponta como malferidos não foram examinados, nem sequer implicitamente, pelo aresto recorrido. Incidência da Súmula 211/STJ.

3. Ainda que superados tais óbices de conhecimento, a questão dos autos já foi analisada no REsp 789.062/MG, deste Relator, em que ficou consignado:

'PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. INCOMPETÊNCIA DO JUÍZO. PRELIMINAR AFASTADA. REFORMA AGRÁRIA. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. AÇÃO CAUTELAR. PRODUÇÃO ANTECIPADA DE PROVA CUMULADA COM PEDIDO DE SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. CABIMENTO.

(...)

3. Os arts. 1º, § 1º, da Lei 8.437/92 e 1º da Lei 9.494/97 vedam a concessão de medidas cautelares ou antecipatórias que objetivem a impugnação de ato de autoridade sujeita, na via de mandado de segurança, à competência originária de tribunal.

4. Esses regramentos não se aplicam se não se postulou o desfazimento ou a declaração de nulidade do decreto presidencial que qualifica de interesse social para fins de reforma agrária o imóvel expropriado, mas, exclusivamente, a suspensão do procedimento administrativo prévio à desapropriação, enquanto não julgada a ação principal, na qual a pretensão está alicerçada em prova pericial que concluíra ser produtivo o imóvel.

(...)

4. Recurso especial não conhecido."

(REsp 1.006.285/MT, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 6.11.2008, DJe 2.12.2008.)

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. INCOMPETÊNCIA DO JUÍZO. PRELIMINAR AFASTADA. REFORMA AGRÁRIA. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. AÇÃO CAUTELAR. PRODUÇÃO ANTECIPADA DE PROVA CUMULADA COM PEDIDO DE SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. CABIMENTO.

1. Até mesmo as questões de ordem pública, passíveis de conhecimento ex officio, em qualquer tempo e grau de jurisdição ordinária, não podem ser analisadas no âmbito do recurso especial se ausente o requisito do prequestionamento.

2. Excepciona-se a regra se o recurso especial ensejar conhecimento por outros fundamentos, ante o efeito translativo dos recursos, que tem aplicação, mesmo que de forma temperada, na instância especial. Precedentes da Turma.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3. Os arts. 1º, § 1º, da Lei 8.437/92 e 1º da Lei 9.494/97 vedam a concessão de medidas cautelares ou antecipatórias que objetivem a impugnação de ato de autoridade sujeita, na via de mandado de segurança, à competência originária de tribunal.

4. Esses regramentos não se aplicam se não se postulou o desfazimento ou a declaração de nulidade do decreto presidencial que qualifica de interesse social para fins de reforma agrária o imóvel expropriado, mas, exclusivamente, a suspensão do procedimento administrativo prévio à desapropriação, enquanto não julgada a ação principal, na qual a pretensão está alicerçada em prova pericial que concluíra ser produtivo o imóvel.

(...)

11. Recurso especial conhecido em parte e improvido."

(REsp 789.062/MG, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 28.11.2006, DJ 11.12.2006.)

Por essas razões, mantenho o acórdão recorrido, no particular.

DA ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 6º E 9º DA LEI N. 8.629/93

Sustenta o agravante que o acórdão viola diretamente os arts. 5º, 6º e 9º da Lei n. 8.629/93, segundo os quais é possível a desapropriação para fins de reforma agrária da grande propriedade rural descumpridora de sua função social, ainda que economicamente produtiva.

Argumenta que o imóvel produtivo é um Bem jurídico insuscetível de desapropriação-sanção agrária desde que, de forma simultânea, cumpra todos os requisitos da função social da terra, constantes no art. 9º da Lei n. 8.629/93.

Conclui dizendo que "nos autos há prova cabal e suficiente de que o imóvel rural em tela descumpra sua função social, vez que é incontroverso nos autos, já que nunca rebatido pelos recorridos, de que não há, no imóvel, a área de preservação permanente a cuja manutenção os obriga a lei, bem como a tensão social provocada pelos proprietários, que, inclusive, respondem a processo criminal fartamente documentado nos autos" (fls. 312/313-e).

Em abstrato, a argumentação desenvolvida pelo recorrente é válida e encontra amparo no ordenamento jurídico. Todavia, no caso concreto, há peculiaridades que impedem o provimento do agravo regimental. Nas linhas seguintes, demonstrarei os motivos que me conduzem a essa conclusão.

Nos moldes em que foi consagrado como um Direito Fundamental, o direito de propriedade tem uma finalidade específica, no sentido de que não representa



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

um fim em si mesmo, mas sim um meio destinado a proteger o indivíduo e sua família contra as necessidades materiais, ou seja, a prover a sua subsistência.

Enquanto adstrita a essa finalidade, a propriedade consiste em um direito individual e, iniludivelmente, cumpre sua função individual. Como bem leciona Eros Roberto Grau:

"A essa propriedade [que cumpre a função individual] não é imputável função social; apenas os abusos cometidos no seu exercício encontram limitação, adequada, nas disposições que implementam o chamado poder de polícia estatal."

(GRAU, Eros Roberto, *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14ª Ed. São Paulo. Malheiros. 2010.)

Essa propriedade que cumpre uma função individual não demanda do seu senhor uma posição ativa, impulsiva. Em outras palavras, não é exigido do seu proprietário que a trabalhe, que a explore, como condição para a manutenção da sua licitude. A título de exemplo, não é necessário que um cidadão ocupe todos os quartos de sua casa, ou possua um carro em sua garagem, para que a sua residência, diga-se propriedade, esteja em estado de licitude.

Essa a razão, aliás, pela qual a Constituição Federal define, em seu art. 185, I, que a pequena e a média propriedade rural são insuscetíveis de desapropriação para a reforma agrária (ainda que o seja por motivo de utilidade pública), quando seu proprietário não possua outra. *In verbis*:

"Art. 185 - São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;"

Em situação diferente, porém, encontra-se a propriedade de bens que, pela sua importância no campo da ordem econômica, não fica adstrita à finalidade de prover o sustento do indivíduo e o de sua família. Tal propriedade é representada basicamente pelos bens de produção, bem como, por aquilo que exceda o suficiente para o cumprimento da função individual.

Sobre esta propriedade, principalmente em razão da sua inserção no processo produtivo, recai o influxo de outros interesses que concorrem e, acima de tudo, condicionam o proprietário. É justamente a existência de interesses outros - que não os meramente individuais do proprietário - que impõem a essa propriedade uma função social.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O cumprimento da função social exige do proprietário uma postura ativa. Em uma linguagem mais técnica, pode-se dizer que a função social torna a propriedade em um poder-dever. Para estar em conformidade com o Direito, em estado de licitude, o proprietário tem a obrigação de explorar a sua propriedade. É o que se observa, por exemplo, no art. 185, II, da CF, segundo o qual:

"Art. 185 - São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

(...)

II - a propriedade produtiva."

Todavia, é preciso deixar claro que a função social da propriedade não se resume à exploração econômica do bem. A conduta ativa do proprietário deve se operar de maneira racional, sustentável, em respeito aos ditames da justiça social, e como instrumento para a realização do fim de assegurar a todos uma existência digna.

Há, conforme se observa, uma nítida distinção entre a propriedade que realiza uma função individual e aquela condicionada pela função social. Enquanto a primeira exige que o proprietário não a utilize em prejuízo de outrem (sob pena de sofrer restrições decorrentes do poder de polícia), a segunda, de modo inverso, impõe a exploração do bem em benefício de terceiros.

Ao se analisar os arts. 186 da CF e 9º da Lei n. 8.629/1993, percebe-se, com maior facilidade, o porquê da função social exigir uma exploração da propriedade em benefício da coletividade:

"Art. 186 - A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores."

"Art.. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel."

Assim, nos termos do art. 186 da CF e do art. 9º da Lei n. 8.629/1993, a função social só estará sendo cumprida quando o proprietário promover a exploração racional e adequada de sua terra e, simultaneamente, respeitar a legislação trabalhista e ambiental, além de favorecer o bem-estar dos trabalhadores.

Outra questão de fundamental importância é que, a partir do momento em que a Constituição Federal estabeleceu que a propriedade - não aquela dotada de função individual - deveria cumprir a sua função social, o princípio da função social passou a integrar o conteúdo jurídico-positivo de propriedade e a atuar como legitimador desta.

Quer isso dizer que a legitimidade do direito de propriedade - repita-se: quando esta não for dotada de função individual - existe enquanto respeitada a função social. A perda dessa legitimidade, aliás, é a única razão pela qual a propriedade que não cumprir a função social está sujeita à desapropriação-sanção prevista nos arts. 182, § 4º, III, e 184 da CF, ou até mesmo à expropriação contemplada no art. 243 da Carta



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Política.

Com essas considerações, percebe-se que, em tese, possui razão o agravante quando afirma que o desrespeito à legislação ambiental e a tensão social provocada pelos proprietários são fatos que indicam que a propriedade não está cumprindo sua função social.

Todavia, e é por esta razão que o agravo regimental não merece provimento, os fatos consignados pelo Tribunal de origem não se harmonizam com os que estão relatados nas razões recursais.

Eis a fundamentação do acórdão recorrido (fl. 261-e):

"Quanto ao mérito, igualmente sem razão o agravante.

O INCRA não fez a juntada de seu trabalho de campo, peça que seria necessária à análise da controvérsia. Contudo, ele próprio admite que a propriedade dos agravados é produtiva, e, como tal, não pode ser desapropriada.

Ainda que a área de reserva legal não tenha sido averbada, o que não foi provado pelo INCRA, os cálculos do grau de produtividade realizados pela autarquia devem considerar essa área.

Ademais as questões concernentes aos conflitos ocorridos no imóvel rural não servem para afastar a condição de terra produtiva constatada em perícia. Aliás, como o próprio juiz observou, demonstra que houve invasão e que, mesmo se a propriedade fosse improdutiva, seria necessário aguarda-se o prazo legal de dois anos, como prevê o art. 2º, § 6º, da Lei 8.629/93, da redação dada pela MP 2.183/01." (Grifei.)

Conforme se observa, a situação fática narrada pelo agravante não é confirmada pela instância ordinária, cuja fundamentação, apesar de lastreada no fato da produtividade econômica do imóvel, assenta-se igualmente na não comprovação do descumprimento da função social da propriedade.

Com efeito, não há como aferir se a propriedade – apesar de produtiva do ponto de vista econômico, este aliás, o único fato incontroverso – deixou de atender à função social por desrespeito aos requisitos constantes no art. 9º da Lei n. 8.629/93.

Analisar a existência desses fatos, conforme narrado pelo recorrente, implicaria revolvimento de matéria probatória, o que é vedado a esta Corte Superior em razão do óbice imposto pela Súmula 7/STJ.

Súmula 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

enseja recurso especial."

Portanto, nesse ponto, carece o recurso especial de condições de admissibilidade.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2009/0085811-0 PROCESSO ELETRÔNICO **AgRg no**
REsp 1.138.517 /
MG

Números Origem: 200701000363687 200738000377673 200801000015710

PAUTA: 07/10/2010

JULGADO: 07/10/2010

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VASCONCELOS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA -
INCRA
PROCURADOR : VALDEZ ADRIANI FARIAS E OUTRO(S)
RECORRIDO : ADRIANO CHAFIK LUEDY E OUTROS
ADVOGADO : ROGÉRIO VIEIRA SANTIAGO E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Intervenção
do Estado na Propriedade - Desapropriação por Interesse Social para Reforma Agrária

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA -
INCRA
PROCURADOR : VALDEZ ADRIANI FARIAS E OUTRO(S)
REPR. POR : PROCURADORIA GERAL FEDERAL
AGRAVADO : ADRIANO CHAFIK LUEDY E OUTROS
ADVOGADO : ROGÉRIO VIEIRA SANTIAGO E OUTRO(S)

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Após o voto do Sr. Ministro Humberto Martins, negando provimento ao agravo regimental, pediu vista dos autos, antecipadamente, o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques."

Aguardam os Srs. Ministros Herman Benjamin e Castro Meira.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Brasília, 07 de outubro de 2010

VALÉRIA ALVIM DUSI
Secretária



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.138.517 - MG (2009/0085811-0)

VOTO-VISTA

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES: Trata-se de agravo regimental em recurso especial interposto pelo INCRA, com fundamento na alínea 'a' do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, nesses termos ementado (fl. 264):

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO ORDINÁRIA. TUTELA ANTECIPADA CONCEDIDA PARA SUSPENDER PROCESSO ADMINISTRATIVO. IMÓVEL PRODUTIVO. AUSÊNCIA DE DECRETO PRESIDENCIAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. FALTA DE JUNTADA DO TRABALHO DE CAMPO. RESERVA LEGAL. NECESSIDADE DE INCLUSÃO NO CÁLCULO MESMO QUANDO NÃO AVERBADA. CONFLITOS AGRÁRIOS. QUESTÕES QUE DEVEM SER SOLUCIONADAS EM OUTROS PROCESSOS. INVASÃO COMPROVADA. PRESENÇA DOS REQUISITOS LEGAIS.

Os agravados não atacaram o decreto presidencial. Se esse ainda não foi expedido, há possibilidade de suspensão do processo administrativo.

2. Embora o INCRA não tenha sequer juntado o trabalho de campo que realizou, admite que a propriedade é produtiva. Logo, há impedimento constitucional à concretização da desapropriação.

3. Os conflitos ocorridos no imóvel não tem o condão de afastar a produtividade do imóvel. Serão apreciados em ações próprias.

Em suas razões recursais, sustenta violação do disposto no art. 535, inciso II, do CPC, e, quanto ao mérito, afirma que o acórdão regional contrariou as disposições contidas nos artigos 1º, *caput*, e § 1º, da Lei n. 8.437/92 e art. 1º da Lei n. 9.494/97.

Sem contrarrazões nos autos (fl. 328-e).

Recurso especial admitido na origem (fls. 328/329).

O Ministério Público Federal opina pelo parcial conhecimento e, nessa extensão, pelo não provimento do recurso especial (fls. 375/384).

Em decisão monocrática, o Ministro Humberto Martins, Relator do feito, conheceu em parte do recurso especial e, nessa extensão, negou-lhe provimento, afastando a violação do disposto no artigo 535 do CPC e, no mérito, negou provimento ao recurso, ao fundamento de que o INCRA não postulou o desfazimento ou a declaração de nulidade do decreto presidencial que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

qualifica de interesse social para fins de reforma agrária o imóvel expropriado, mas tão-somente, a suspensão do procedimento administrativo prévio à desapropriação.

No tocante à alegada violação do disposto nos arts. 5º, 6º e 9º da lei n. 8.629/93, o Ministro Relator entendeu que não haveria como se auferir se a propriedade – apesar de produtiva do ponto de vista econômico, este aliás, o único fato incontroverso – deixou de atender à função social por desrespeito aos requisitos constantes no art. 9º da Lei n. 8.629/93 e alterar tais premissas implicaria revolvimento de matéria probatória, sabidamente vedada em sede de recurso especial, em razão do óbice imposto pelo enunciado sumular n.7/STJ.

O INCRA interpôs agravo regimental ao fundamento de que "a concessão da liminar ora combatida violou de forma frontal a vedação à concessão de liminar ou de antecipação dos efeitos da tutela antecipada trazida pelas Leis n. 8.437/92 (art. 1º, § 1º) e 9.494/97 (art. 1º)" (fl. 403-e).

Isso porque, segundo o agravante, "desde maio de 2007 que o processo cuja suspensão foi determinada encontra-se na Casa Civil, pendente, apenas e tão somente, do Decreto do Presidente da República". (fl. 404-e)

Assim, "a pretensão dos agravados se volta contra ato a ser exarado pelo Presidente da República, e que, por tal motivo, este seria autoridade coatora para figurar em eventual mandado de segurança, que, conforme informam os agravados, foi substituído ou preterido pela ação ordinária" (fl. 405-e)

Alega ainda que o acórdão recorrido viola diretamente os arts. 5º, 6º e 9º da Lei n. 8.629/93, tendo em vista que tais artigos tornam possível a desapropriação para fins de reforma agrária da grande propriedade rural descumpridora de sua função social, ainda que, economicamente, seja produtiva.

Salienta que, "nos autos, há prova cabal e suficiente de que o imóvel rural em tela descumpre sua função social, vez que é incontroverso nos autos, já que nunca rebatido pelos recorridos, de que não há, no imóvel, a área de preservação permanente a cuja manutenção os obriga a lei, bem como a tensão social provocada pelos proprietários, que, inclusive, respondem a processo criminal fortemente documentado nos autos". (fl. 411-e)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Sensível à questão, pedi vista dos autos para melhor apreciar a controvérsia.

Inicialmente, no tocante à alegada violação do disposto nas Leis 8.437/92 e 9.494/97, sustenta a agravante que não poderia o magistrado de primeiro grau determinar medidas cautelares, em razão de o ato impugnado ser de autoridade sujeita, na via de mandado de segurança, à competência originária de Tribunal.

A Corte de origem entendeu que não teria havido ataque ao decreto expropriatório, até porque tal não existia e que a real pretensão da parte expropriante foi a sustação do procedimento administrativo, razão porque não se aplicariam as vedações impostas pelas Leis 8.437/92 e 9.494/97.

Com razão o Ministro Relator quando aplica jurisprudência desta Corte de Justiça sobre a matéria. A 2ª Turma do STJ pacificou entendimento segundo o qual não são aplicáveis os dispositivos legais que vedam a concessão de medidas cautelares ou antecipatórias que objetivem a impugnação de ato de autoridade sujeita, na via de mandado de segurança, à competência originária de Tribunal.

Assim, correto o entendimento exposto pelo acórdão agravado.

No pertinente à alegada violação do disposto nos artigos 5º, 6º e 9º da Lei 8.629/93, melhor sorte não socorre ao recorrente, porquanto entendo que o recurso especial não merece conhecimento.

O acórdão recorrido entendeu que a autarquia não fez a juntada de elementos de prova fundamentais ao deslinde da controvérsia, em especial quanto aos graus de produtividade e aos conflitos ocorridos no imóvel em discussão, tais como constatados na perícia.

Veja-se:

Quanto ao mérito, igualmente sem razão o agravante.

O INCRA não fez a juntada de seu trabalho de campo, peça que seria necessária à análise da controvérsia. Contudo, ele próprio admite que a propriedade dos agravados é produtiva, e, como tal, não pode ser desapropriada.

Ainda que a área da reserva legal não tenha sido averbada, o que não foi provado pelo INCRA, os cálculos do grau de produtividade realizados pela autarquia devem considerar essa área.

Ademais, as questões concernentes aos conflitos ocorridos no imóvel rural



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

não servem para afastar a condição de terra produtiva constatada em perícia. Aliás, como o próprio juiz observou, demonstra que houve invasão e que, mesmo se a propriedade fosse improdutiva, seria necessário aguardar-se o prazo legal de dois anos, como prevê o art. 2º, § 6º, da Lei 8.629/93, na redação dada pela MP 2.183/01. (grifou-se)

A pretensão da parte recorrente é demonstrar o não cumprimento dos requisitos dispostos nos artigos 5º, 6º e 9º, da Lei 8.629/93, para fins de aferição do atendimento à regra da função social da propriedade. Todavia, tal pretensão não se mostra possível, porquanto seria imperioso o revolvimento do conjunto fático e probatório constante dos autos, o que é sabidamente vedado em sede de recurso especial, em razão do óbice imposto pelo enunciado sumular n. 7/STJ.

Por todo o exposto, nos termos do voto do Ministro Relator, **NEGO PROVIMENTO** ao agravo regimental.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2009/0085811-0 PROCESSO ELETRÔNICO **AgRg no**
REsp 1.138.517 /
MG

Números Origem: 200701000363687 200738000377673 200801000015710

PAUTA: 18/08/2011

JULGADO: 18/08/2011

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA -
INCRA
PROCURADOR : VALDEZ ADRIANI FARIAS E OUTRO(S)
RECORRIDO : ADRIANO CHAFIK LUEDY E OUTROS
ADVOGADO : ROGÉRIO VIEIRA SANTIAGO E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Intervenção
do Estado na Propriedade - Desapropriação por Interesse Social para Reforma Agrária

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA -
INCRA
PROCURADOR : VALDEZ ADRIANI FARIAS E OUTRO(S)
REPR. POR : PROCURADORIA GERAL FEDERAL
AGRAVADO : ADRIANO CHAFIK LUEDY E OUTROS
ADVOGADO : ROGÉRIO VIEIRA SANTIAGO E OUTRO(S)

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Mauro Campbell Marques, acompanhando o Sr. Ministro Humberto Martins, a Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques (voto-vista) e Castro Meira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participou, justificadamente, do julgamento o Sr. Ministro Cesar Asfor Rocha.