



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 22.586 - DF (2016/0130016-3)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
IMPETRANTE : VERENICE APARECIDA BARICHELO
ADVOGADOS : JOAQUIM BASSO E OUTRO(S) - MS013115
LIVIA APARECIDA DE FIGUEIREDO PINHEIRO E
OUTRO(S) - MS015566
CELSO CESTARI PINHEIRO E OUTRO(S) - MS001152
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO
AGRÁRIO
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE REGULARIZAÇÃO DE OCUPAÇÃO DE TERRAS DA UNIÃO EM ÁREA DA AMAZÔNIA LEGAL. INDÍCIOS DE FRACIONAMENTO ILÍCITO DE IMÓVEL MAIOR QUE O LIMITE LEGAL PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, MEDIANTE PLEITO DE REGULARIZAÇÃO DE GLEBA DELE INTEGRANTE, FORAM IDENTIFICADOS JÁ NA PRIMEIRA VISTORIA E CONFIRMADOS POSTERIORMENTE. ALEGAÇÃO DE IMPEDIMENTO DO SERVIDOR OCUPANTE DA FUNÇÃO DE CHEFE DA DIVISÃO ESTADUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM MATO GROSSO EM JANEIRO DE 2015. A MANIFESTAÇÃO POR ELE DIRIGIDA AO COORDENADOR REGIONAL EXTRAORDINÁRIO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NÃO TEVE CARÁTER DECISÓRIO SOBRE A EXISTÊNCIA OU NÃO DE FRACIONAMENTO ILÍCITO DE IMÓVEL SUPERIOR AO LIMITE LEGAL DE 15 MÓDULOS FISCAIS, MAS APENAS OPINATIVO. ALEGADA INEFICÁCIA DOS LAUDOS DE VISTORIA PARA SUBSIDIAREM A DECISÃO PELO INDEFERIMENTO DO PLEITO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. O PRAZO DE VALIDADE DE 2 ANOS DE CADA LAUDO, PREVISTO NO PARÁG. ÚNICO DO ART. 19 DA PORTARIA MDA 23/2010, PRESSUPUNHA QUE HOUVESSEM SIDO ELES CONCLUSIVOS PELO DEFERIMENTO SEM RESSALVAS DO PLEITO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, O QUE NÃO OCORREU NO CASO DOS AUTOS. A DECISÃO QUE INDEFERIU O ALUDIDO PLEITO NÃO SE BASEOU APENAS NO CONTEÚDO DOS LAUDOS DE VISTORIA, MAS EM OUTROS ELEMENTOS DE PROVA CONSTATADOS NA TRAMITAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. OS DOCUMENTOS JUNTADOS AOS AUTOS NÃO DENOTAM A MENCIONADA VIOLAÇÃO DO DIREITO DA IMPETRANTE DE PRODUIR PROVAS OU EXISTÊNCIA DE INSTRUÇÃO PROBATÓRIA UNILATERAL, UMA VEZ QUE A SEGUNDA VISTORIA DA OCUPAÇÃO DO IMÓVEL FOI REALIZADA EXATAMENTE EM ATENDIMENTO A PEDIDO DA IMPETRANTE. PARECER DO MPF PELA DENEGAÇÃO DA ORDEM POR AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO PRÉVIA E DOCUMENTAL DO ALEGADO DIREITO LÍQUIDO E CERTO. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO PELO PARTICULAR DENEGADO EM CONSONÂNCIA COM A MANIFESTAÇÃO DO MPF. PREJUDICADA A ANÁLISE DO AGRAVO INTERNO DF FLS. 1.008/1.029 CONTRA A DECISÃO LIMINAR.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1. Cuida-se de Mandado de Segurança impetrado por VERENICE APARECIDA BARRICHELLO contra decisão do MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, em razão do improvimento do Recurso Administrativo, por ela interposto.

2. O Recurso Administrativo foi interposto contra decisão do Coordenador Regional Extraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, no Estado do Mato Grosso, que indeferiu o pedido de regularização fundiária em razão da constatação de fracionamento de área maior que o limite permitido pela Lei 11.952/2009 em relação às ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

3. Na hipótese dos autos, os indícios de fracionamento ilícito de imóvel maior que o limite legal para regularização fundiária, mediante pleito de regularização de gleba dele integrante, foram identificados já na primeira vistoria realizada em 22.7.2009.

4. Nessa vistoria os peritos constataram que tanto a sede da área quanto a estrutura de produção, recepção, secagem e armazenamento de grãos era utilizada conjuntamente com outros requerentes de regularização fundiária de glebas também integrantes do mesmo imóvel, descaracterizando a parcela de terra objeto da pretensão da impetrante como unidade autônoma de produção por ela individualmente explorada.

5. Na segunda vistoria realizada no imóvel, em 19.4.2012 (fls. 156/159), feita em atendimento a requerimento da impetrante, foram confirmados os indícios de fracionamento ilícito de imóvel de tamanho superior ao teto legal, o que infirma sua alegação de que ambas as vistorias teriam sugerido o deferimento sem ressalvas da almejada regularização fundiária.

6. Essa segunda vistoria concluiu que, embora cumpridos os requisitos previstos no art. 5o. da Lei 11.952/2009, em especial os dos incisos III e IV, praticar cultura efetiva e comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 1o. de dezembro de 2004, a regularização fundiária deveria ser condicionada à análise complementar da consultoria jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário, justamente em virtude da constatação de que a Impetrante ocupava e explorava o imóvel rural de forma direta, mansa e pacificamente, porém com estreita parceria com seus vizinhos, que antes eram sócios da unidade produtiva.

7. Quanto à alegação de impedimento do servidor ocupante da função de Chefe da Divisão Estadual de Regularização Fundiária em Mato Grosso em janeiro de 2015, cumpre destacar que a manifestação por ele dirigida ao Coordenador Regional Extraordinário de Regularização Fundiária (fls. 213) não teve caráter decisório sobre a existência ou não de fracionamento ilícito de imóvel superior ao limite legal de 15 módulos fiscais, mas apenas opinativo.

8. Além disso, a segunda vistoria não concluiu pelo irrestrito deferimento do pedido de regularização fundiária, mas o condicionou à análise da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Consultoria Jurídica do MDA sobre a provável existência de fracionamento ilícito do imóvel, situação já detectada inclusive na primeira vistoria, da qual não participou o servidor cujo impedimento foi cogitado.

9. No que se refere à suposta incompetência da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário, vale lembrar que o art. 33 da Lei 11.952/2009 transferiu do INCRA para o Ministério do Desenvolvimento Agrário a gestão do programa de regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

10. Em relação à apontada ineficácia dos laudos de vistoria para subsidiarem a decisão pelo indeferimento do pleito de regularização fundiária, deve-se destacar que o prazo de validade de dois anos de cada laudo, previsto no parágr. único do art. 19 da Portaria MDA 23/2010, pressupunha que houvessem sido eles conclusivos pelo deferimento sem ressalvas do pleito de regularização fundiária, o que não ocorreu no caso dos autos.

11. Ademais, a decisão que indeferiu o aludido pleito não se baseou apenas no conteúdo dos laudos de vistoria, mas em outros elementos de prova constatados na tramitação do processo administrativo, a exemplo da utilização, pela impetrante e por interessados em outros quatro requerimentos de regularização fundiária de glebas contíguas à da impetrante, do mesmo advogado, do mesmo escritório de advocacia e dos mesmos profissionais para a resolução de interesses comuns, o que denotaria a existência de fato de uma exploração conjunta do imóvel, situação noticiada pela decisão do Chefe da Divisão Estadual de Regularização Fundiária em Mato Grosso (fls. 283/284).

12. Por fim, os documentos juntados aos autos não denotam a mencionada violação do direito da impetrante de produzir provas ou existência de instrução probatória unilateral, porquanto a segunda vistoria da ocupação do imóvel foi realizada exatamente em atendimento a pedido da impetrante.

13. Manifestação do MPF pela denegação da ordem, ante a ausência de demonstração prévia e documental do alegado direito líquido e certo.

14. Desse modo, não resta demonstrado o direito líquido e certo à anulação do ato apontado como coator e do processo administrativo que o subsidiou, razão pela qual se denega o Mandado de Segurança impetrado pelo Particular, em consonância com o Parecer Ministerial. Prejudicada a análise do Agravo Interno contra a decisão liminar de fls. 1.008/1.029.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, denegar a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Francisco Falcão e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Dr(a). JOAQUIM BASSO, pela parte IMPETRANTE: VERENICE APARECIDA BARICHELO

Brasília/DF, 24 de junho de 2020 (Data do Julgamento).

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
MINISTRO RELATOR



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2016/0130016-3

PROCESSO ELETRÔNICO

MS 22.586 / DF

PAUTA: 28/11/2018

JULGADO: 28/11/2018

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **FLAVIO GIRON**

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : VERENICE APARECIDA BARICHELO

ADVOGADOS : JOAQUIM BASSO E OUTRO(S) - MS013115

LIVIA APARECIDA DE FIGUEIREDO PINHEIRO E OUTRO(S) - MS015566

CELSO CESTARI PINHEIRO E OUTRO(S) - MS001152

IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Política fundiária e da reforma agrária

CERTIDÃO

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

"Retirado de Pauta por indicação do Sr. Ministro Relator."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2016/0130016-3

PROCESSO ELETRÔNICO

MS 22.586 / DF

PAUTA: 13/05/2020

JULGADO: 13/05/2020

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA CAETANA CINTRA SANTOS**

Secretário

Bel. **RONALDO FRANCHE AMORIM**

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : VERENICE APARECIDA BARICHELO

ADVOGADOS : JOAQUIM BASSO E OUTRO(S) - MS013115

LIVIA APARECIDA DE FIGUEIREDO PINHEIRO E OUTRO(S) - MS015566

CELSO CESTARI PINHEIRO E OUTRO(S) - MS001152

IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Política fundiária e da reforma agrária

CERTIDÃO

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

"Retirado de Pauta por indicação do Sr. Ministro Relator."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 22.586 - DF (2016/0130016-3)
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
IMPETRANTE : VERENICE APARECIDA BARICHELO
ADVOGADOS : JOAQUIM BASSO E OUTRO(S) - MS013115
LIVIA APARECIDA DE FIGUEIREDO PINHEIRO E
OUTRO(S) - MS015566
CELSO CESTARI PINHEIRO E OUTRO(S) - MS001152
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO
AGRÁRIO
INTERES. : UNIÃO

RELATÓRIO

1. Trata-se de Mandado de Segurança com pedido de medida liminar impetrado por VERENICE APARECIDA BARRICHELO, em que aponta como autoridade coatora o MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO-MDA, e, como ato coator, o ilegal indeferimento de regularização fundiária de área rural da impetrante.

2. Alega a impetrante que o referido indeferimento se encontra fundamentado em procedimento administrativo que violou seus direitos líquidos e certos, consistentes, principalmente, no seguinte:

a) na atuação de servidor absolutamente impedido (violação ao art. 18, II, da Lei 9.784.1999);

b) no acolhimento de laudo de vistoria ineficaz (art. 19, da Portaria do MDA, 23/2010);

c) no vício de incompetência de ato administrativo determinante à decisão da autoridade coatora (violação ao art. 30., III, e outros da Lei 9.784.1999);

d) na produção unilateral de prova pericial, sem a devida notificação prévia da impetrante (violação ao princípio do contraditório);

e) na indevida e não fundamentada rejeição do direito de a impetrante produzir provas, bem como a inexistência de atos de instrução válidos (segundo manifestação do próprio corpo técnico da autoridade coatora (violação ao art. 50., LV, da CF, e arts. 20.,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

parágrafo único, X, e 38, Lei 9.784.1999); e

f) na equivocada conclusão, dissonante das provas pré-constituídas pelo indeferimento do pedido de regularização, conforme restará demonstrado no decorrer do presente writ (fls. 2).

3. Relata que ingressou com requerimento de regularização fundiária de área por ela ocupada de forma mansa e pacífica em terra da União no âmbito da Amazônia Legal, conforme autorizado pela Lei 11.952/2009, requerimento esse que passou a compor o Processo Administrativo 56419.000061/2009-66.

4. Informa que, de acordo com esse processo, foi realizada vistoria no imóvel da impetrante em 22 de julho de 2009, momento em que se comprovou a ocupação direta, mansa e pacífica da área, conforme atestou a engenheira agrônoma do INCRA. Ato contínuo, o processo foi encaminhado ao Chefe da Divisão de Regularização Fundiária em Mato Grosso, do INCRA, para que fossem providenciadas as consultas aos diversos cadastros pertinentes, que retornaram negativas para hipóteses de impedimento da concessão da regularização fundiária.

5. Após o processo administrativo ser instruído com toda a documentação exigida pelas Lei 11.952/2009 e Portaria do MDA de n. 23, de 30 de abril de 2010, inclusive memorial descritivo, o Chefe da Divisão Estadual de Regularização Fundiária no Estado de Mato Grosso, no ofício de n. 121/2011, considerou que o imóvel da impetrante constituiria apenas parte de um imóvel rural maior, cujas demais parcelas estariam sob análise em outros processos administrativos, supondo, então, que haveria um artificial fracionamento do imóvel.

6. Contudo, defende a impetrante que o mencionado expediente não se embasou em qualquer manifestação técnica anterior, tendo em vista que nem mesmo o laudo de vistoria emitido havia concluído pela alegada hipótese de fracionamento.

7. Alega ainda que novos documentos foram juntados aos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

autos do Processo Administrativo, bem como fora requerida a realização de nova vistoria, que terminou por concluir que *o requerente ocupa e explora o imóvel rural de forma direta, mansa e pacificamente* (fls. 3).

8. Afirma que, mesmo com todos os expedientes atestando pelo deferimento do pedido, a regularização fundiária foi indeferida.

9. Aponta como *fumus boni iuris*, toda argumentação expendida no Mandado de Segurança, destacando-se os inúmeros vícios processuais, desde seus pressupostos básicos (competência e impessoalidade) até vícios que atingem o âmago do processo, com o cerceamento de defesa e de busca pela verdade da situação. E com o *periculum in mora* aduz que, *em caso de indeferimento de pedido de regularização fundiária ou de declaração de rescisão de título de domínio, o interessado deve estar ciente de que a União poderá reaver a posse direta da área ocupada, a fim de conferir à mesma outra destinação pública*, conforme determinado na Portaria SERFAL 16/2015, editada pela Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (fls. 44).

10. Requer, ao final, a *procedência dos pedidos (...) a fim de conceder a ordem do mandamus para declarar nulo o ato coator e o procedimento administrativo de 56419.000058/2009-42 ou, subsidiariamente, declarar nulos todos os atos administrativos insuscetíveis de aproveitamento, como os dois laudos de vistoria e as decisões de indeferimento do pedido da Impetrante* (fls. 46).

11. Informações prestadas pela Autoridade apontada como coatora às fls. 285 e seguintes.

12. Pedido de liminar parcialmente deferido, nos termos da seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA COM PEDIDO DE LIMINAR. PROCEDIMENTO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ADMINISTRATIVO DE REGULARIZAÇÃO DE OCUPAÇÃO DE TERRAS DA UNIÃO EM ÁREA DA AMAZÔNIA LEGAL. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO CONCOMITANTE DO PERICULUM IN MORA E DO FUMUS BONI IURIS, EXIGÍVEIS NA CONCESSÃO DE TUTELA LIMINAR. NECESSIDADE DE ANÁLISE APROFUNDADA DOS FATOS E CIRCUNSTÂNCIAS DA CAUSA. POSSIBILIDADE, ENTRETANTO, VISANDO IMPEDIR PREJUÍZOS DE DIFÍCIL REPARAÇÃO À IMPETRANTE, DE MANUTENÇÃO PROVISÓRIA DESTA NA POSSE DO IMÓVEL. PEDIDO LIMINAR PARCIALMENTE DEFERIDO (fls. 266).

13. A UNIÃO interpôs Agravo Interno (fls. 1.008/1.029) contra a decisão liminar.

14. Instado a se manifestar, o douto Ministério Público Federal, apresentou brilhante Parecer, opinou pela denegação da ordem (fls. 1.001/1.006). É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 22.586 - DF (2016/0130016-3)
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
IMPETRANTE : VERENICE APARECIDA BARICHELO
ADVOGADOS : JOAQUIM BASSO E OUTRO(S) - MS013115
LIVIA APARECIDA DE FIGUEIREDO PINHEIRO E
OUTRO(S) - MS015566
CELSO CESTARI PINHEIRO E OUTRO(S) - MS001152
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO
AGRÁRIO
INTERES. : UNIÃO

VOTO

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE REGULARIZAÇÃO DE OCUPAÇÃO DE TERRAS DA UNIÃO EM ÁREA DA AMAZÔNIA LEGAL. INDÍCIOS DE FRACIONAMENTO ILÍCITO DE IMÓVEL MAIOR QUE O LIMITE LEGAL PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, MEDIANTE PLEITO DE REGULARIZAÇÃO DE GLEBA DELE INTEGRANTE, FORAM IDENTIFICADOS JÁ NA PRIMEIRA VISTORIA E CONFIRMADOS POSTERIORMENTE. ALEGAÇÃO DE IMPEDIMENTO DO SERVIDOR OCUPANTE DA FUNÇÃO DE CHEFE DA DIVISÃO ESTADUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM MATO GROSSO EM JANEIRO DE 2015. A MANIFESTAÇÃO POR ELE DIRIGIDA AO COORDENADOR REGIONAL EXTRAORDINÁRIO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NÃO TEVE CARÁTER DECISÓRIO SOBRE A EXISTÊNCIA OU NÃO DE FRACIONAMENTO ILÍCITO DE IMÓVEL SUPERIOR AO LIMITE LEGAL DE 15 MÓDULOS FISCAIS, MAS APENAS OPINATIVO. ALEGADA INEFICÁCIA DOS LAUDOS DE VISTORIA PARA SUBSIDIAREM A DECISÃO PELO INDEFERIMENTO DO PLEITO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. O PRAZO DE VALIDADE DE 2 ANOS DE CADA LAUDO, PREVISTO NO PARÁG. ÚNICO DO ART. 19 DA PORTARIA MDA 23/2010, PRESSUPUNHA QUE HOUVESSEM SIDO ELES CONCLUSIVOS PELO DEFERIMENTO SEM RESSALVAS DO PLEITO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, O QUE NÃO OCORREU NO CASO DOS AUTOS. A DECISÃO QUE INDEFERIU O ALUDIDO PLEITO NÃO SE BASEOU APENAS NO CONTEÚDO DOS LAUDOS DE VISTORIA, MAS EM OUTROS ELEMENTOS DE PROVA CONSTATADOS NA TRAMITAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. OS DOCUMENTOS JUNTADOS AOS AUTOS NÃO DENOTAM A MENCIONADA VIOLAÇÃO DO DIREITO DA IMPETRANTE DE PRODUZIR PROVAS OU EXISTÊNCIA DE



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

INSTRUÇÃO PROBATÓRIA UNILATERAL, UMA VEZ QUE A SEGUNDA VISTORIA DA OCUPAÇÃO DO IMÓVEL FOI REALIZADA EXATAMENTE EM ATENDIMENTO A PEDIDO DA IMPETRANTE. PARECER DO MPF PELA DENEGAÇÃO DA ORDEM POR AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO PRÉVIA E DOCUMENTAL DO ALEGADO DIREITO LÍQUIDO E CERTO. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO PELO PARTICULAR DENEIGADO EM CONSONÂNCIA COM A MANIFESTAÇÃO DO MPF. PREJUDICADA A ANÁLISE DO AGRAVO INTERNO DF FLS. 1.008/1.029 CONTRA A DECISÃO LIMINAR.

1. *Cuida-se de Mandado de Segurança impetrado por VERENICE APARECIDA BARRICHELLO contra decisão do MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, em razão do improvimento do Recurso Administrativo, por ela interposto.*

2. *O Recurso Administrativo foi interposto contra decisão do Coordenador Regional Extraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, no Estado do Mato Grosso, que indeferiu o pedido de regularização fundiária em razão da constatação de fracionamento de área maior que o limite permitido pela Lei 11.952/2009 em relação às ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.*

3. *Na hipótese dos autos, os indícios de fracionamento ilícito de imóvel maior que o limite legal para regularização fundiária, mediante pleito de regularização de gleba dele integrante, foram identificados já na primeira vistoria realizada em 22.7.2009.*

4. *Nessa vistoria os peritos constataram que tanto a sede da área quanto a estrutura de produção, recepção, secagem e armazenamento de grãos era utilizada conjuntamente com outros requerentes de regularização fundiária de glebas também integrantes do mesmo imóvel, descaracterizando a parcela de terra objeto da pretensão da impetrante como unidade autônoma de produção por ela individualmente explorada.*

5. *Na segunda vistoria realizada no imóvel, em 19.4.2012 (fls. 156/159), feita em atendimento a requerimento da impetrante, foram confirmados os indícios de fracionamento ilícito de imóvel de tamanho superior ao teto legal, o que infirma sua alegação de que ambas as vistorias teriam sugerido o deferimento sem ressalvas da almejada regularização fundiária.*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

6. Essa segunda vistoria concluiu que, embora cumpridos os requisitos previstos no art. 5o. da Lei 11.952/2009, em especial os dos incisos III e IV, praticar cultura efetiva e comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 1o. de dezembro de 2004, a regularização fundiária deveria ser condicionada à análise complementar da consultoria jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário, justamente em virtude da constatação de que a Impetrante ocupava e explorava o imóvel rural de forma direta, mansa e pacificamente, porém com estreita parceria com seus vizinhos, que antes eram sócios da unidade produtiva.

7. Quanto à alegação de impedimento do servidor ocupante da função de Chefe da Divisão Estadual de Regularização Fundiária em Mato Grosso em janeiro de 2015, cumpre destacar que a manifestação por ele dirigida ao Coordenador Regional Extraordinário de Regularização Fundiária (fls. 213) não teve caráter decisório sobre a existência ou não de fracionamento ilícito de imóvel superior ao limite legal de 15 módulos fiscais, mas apenas opinativo.

8. Além disso, a segunda vistoria não concluiu pelo irrestrito deferimento do pedido de regularização fundiária, mas o condicionou à análise da Consultoria Jurídica do MDA sobre a provável existência de fracionamento ilícito do imóvel, situação já detectada inclusive na primeira vistoria, da qual não participou o servidor cujo impedimento foi cogitado.

9. No que se refere à suposta incompetência da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário, vale lembrar que o art. 33 da Lei 11.952/2009 transferiu do INCRA para o Ministério do Desenvolvimento Agrário a gestão do programa de regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

10. Em relação à apontada ineficácia dos laudos de vistoria para subsidiarem a decisão pelo indeferimento do pleito de regularização fundiária, deve-se destacar que o prazo de validade de dois anos de cada laudo, previsto no parágr. único do art. 19 da Portaria MDA 23/2010, pressupunha que houvessem sido eles conclusivos pelo deferimento sem ressalvas do pleito de regularização fundiária, o que não ocorreu no caso dos autos.

11. Ademais, a decisão que indeferiu o aludido pleito não



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

se baseou apenas no conteúdo dos laudos de vistoria, mas em outros elementos de prova constatados na tramitação do processo administrativo, a exemplo da utilização, pela impetrante e por interessados em outros quatro requerimentos de regularização fundiária de glebas contíguas à da impetrante, do mesmo advogado, do mesmo escritório de advocacia e dos mesmos profissionais para a resolução de interesses comuns, o que denotaria a existência de fato de uma exploração conjunta do imóvel, situação noticiada pela decisão do Chefe da Divisão Estadual de Regularização Fundiária em Mato Grosso (fls. 283/284).

12. Por fim, os documentos juntados aos autos não denotam a mencionada violação do direito da impetrante de produzir provas ou existência de instrução probatória unilateral, porquanto a segunda vistoria da ocupação do imóvel foi realizada exatamente em atendimento a pedido da impetrante.

13. Manifestação do MPF pela denegação da ordem, ante a ausência de demonstração prévia e documental do alegado direito líquido e certo.

14. Desse modo, não resta demonstrado o direito líquido e certo à anulação do ato apontado como coator e do processo administrativo que o subsidiou, razão pela qual se denega o Mandado de Segurança impetrado pela particular, em consonância com o Parecer Ministerial. Prejudicada a análise do Agravo Interno contra a decisão liminar de fls. 1.008/1.029.

1. Cuida-se de Mandado de Segurança impetrado por VERENICE APARECIDA BARRICHELLO contra decisão do MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, em razão do desprovimento do Recurso Administrativo, por ela interposto.

2. O referido Recurso Administrativo foi interposto contra decisão do Coordenador Regional Extraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, no Estado do Mato Grosso, que indeferiu o pedido de regularização fundiária em razão da constatação de fracionamento de área maior que o limite permitido pela Lei 11.952/2009 em relação às ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3. A impetrante sustenta que o processo administrativo que culminou no indeferimento do seu pedido de regularização fundiária violou os seguintes direitos líquidos e certos: (a) atuação de servidor absolutamente impedido (violação ao art. 18, II, da Lei 9.784.1999); (b) acolhimento de laudo de vistoria ineficaz (art. 19, da Portaria do MDA, 23/2010); (c) vício de incompetência de ato administrativo determinante à decisão da autoridade coatora (violação ao art. 30., III, e outros da Lei 9.784.1999); (d) produção unilateral de prova pericial, sem a devida notificação prévia da impetrante (violação ao princípio do contraditório); (e) indevida e não fundamentada rejeição do direito de a impetrante produzir provas, bem como a inexistência de atos de instrução válidos (segundo manifestação do próprio corpo técnico da autoridade coatora (violação ao art. 50., LV, da CF, e arts. 20., parágrafo único, X, e 38, Lei 9.784.1999); e (f) equivocada conclusão, dissonante das provas pré-constituídas, pelo indeferimento do pedido de regularização.

4. Contudo, consoante se depreende dos autos, os indícios de fracionamento ilícito de imóvel maior que o limite legal para regularização fundiária, mediante pleito de regularização de gleba dele integrante, foram identificados já na primeira vistoria realizada em 22.7.2009.

5. Nessa vistoria os peritos constataram que tanto a sede da área quanto a estrutura de produção, recepção, secagem e armazenamento de grãos era utilizada conjuntamente com outros requerentes de regularização fundiária de glebas também integrantes do mesmo imóvel, descaracterizando a parcela de terra objeto da pretensão da impetrante como unidade autônoma de produção por ela individualmente explorada.

6. Na segunda vistoria realizada no imóvel, em 19.4.2012, feita em atendimento a requerimento da impetrante, foram confirmados os indícios de fracionamento ilícito de imóvel de tamanho superior ao teto legal, o que infirma sua alegação de que ambas as vistorias teriam sugerido o deferimento sem ressalvas da almejada regularização fundiária.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

7. Essa segunda vistoria concluiu que, embora cumpridos os requisitos previstos no art. 5o. da Lei 11.952/2009, em especial os dos incisos III e IV, *praticar cultura efetiva e comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 1o. de dezembro de 2004*, a regularização fundiária deveria ser *condicionada à análise complementar da consultoria jurídica* do Ministério do Desenvolvimento Agrário, justamente em virtude da constatação de que a impetrante ocupava e explorava o imóvel rural *de forma direta, mansa e pacificamente, porém com estreita parceria com seus vizinhos, que antes eram sócios da unidade produtiva*.

8. Quanto à alegação de impedimento do servidor ocupante da função de Chefe da Divisão Estadual de Regularização Fundiária em Mato Grosso em janeiro de 2015, cumpre destacar que, a manifestação por ele dirigida ao Coordenador Regional Extraordinário de Regularização Fundiária não teve caráter decisório sobre a existência ou não de fracionamento ilícito de imóvel superior ao limite legal de 15 módulos fiscais, mas apenas opinativo.

9. Além disso, a segunda vistoria não concluiu pelo irrestrito deferimento do pedido de regularização fundiária, mas o condicionou à análise da Consultoria Jurídica do MDA sobre a provável existência de fracionamento ilícito do imóvel, situação já detectada inclusive na primeira vistoria, da qual não participou o servidor cujo impedimento foi cogitado.

10. No que se refere à suposta incompetência da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário, vale lembrar que o art. 33 da Lei 11.952/2009 transferiu do INCRA para o Ministério do Desenvolvimento Agrário a gestão do programa de regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. A propósito:

Art. 33. Ficam transferidas do Incra para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, pelo prazo de 5 (cinco) anos renovável por igual período, nos termos de regulamento, em caráter extraordinário, as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedir os títulos de domínio correspondentes e efetivar a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

doação prevista no § 10. do art. 21, mantendo-se as atribuições do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão previstas por esta Lei.

11. Em relação à apontada ineficácia dos laudos de vistoria para subsidiarem a decisão pelo indeferimento do pleito de regularização fundiária, deve-se destacar que o prazo de validade de dois anos de cada laudo, previsto no parágr. único do art. 19 da Portaria MDA 23/2010, pressupunha que houvessem sido eles conclusivos pelo deferimento sem ressalvas do pleito de regularização fundiária, o que não ocorreu no caso dos autos.

12. Ademais, a decisão que indeferiu o aludido pleito não se baseou apenas no conteúdo dos laudos de vistoria, mas em outros elementos de prova constatados na tramitação do processo administrativo, a exemplo da utilização, pela impetrante e por interessados em outros quatro requerimentos de regularização fundiária de glebas contíguas à da impetrante, do mesmo advogado, do mesmo escritório de advocacia e dos mesmos profissionais para a resolução de interesses comuns, o que denotaria a existência de fato de uma exploração conjunta do imóvel, situação noticiada pela decisão do Chefe da Divisão Estadual de Regularização Fundiária em Mato Grosso (fls. 283/284).

13. Confira-se, a esse respeito, o seguinte trecho do parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário nos autos do recurso administrativo interposto pela impetrante, manifestação que subsidiou a decisão apontada como coatora:

31. Na realidade, da análise dos autos, verifica-se que a recorrente pouco ou nenhum esforço fez para encobrir a situação de fracionamento efetivamente evidenciada nos autos. Houve apenas um pequeno empenho na tentativa de descaracterizar a primeira vistoria, que não logrou êxito. Daí a insistência para que fosse feita uma segunda vistoria e a reiteração no recurso para que seja feita uma terceira, no afã de que um dia consiga descaracterizar o fracionamento encontrado.

32. Por outro lado, a utilização de mesmos procuradores e profissionais contratados é um clássico indício de fracionamento,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

uma prática, efetiva e infelizmente constatada desde o início do programa Terra Legal, que se disseminou, no afã de descaracterizar grandes propriedades de forma a se enquadrar nos limites de tamanho previstos na lei. A situação do presente processo somente vem a confirmar essa constatação.

33. *Todas as evidências, como a utilização do mesmo responsável técnico que confeccionou as peças técnicas, do mesmo procurador que firmou os recursos e, inclusive, do mesmo escritório de advocacia que oficiou nos autos quando o processo já estava em Brasília nesta Consultoria Jurídica (fls. 132 e 166), denotam que de fato existe uma exploração conjunta do imóvel com a contratação dos mesmos profissionais para tratar de interesses comuns.*

34. *Em suma, o liame, a vivência processual conjunta e compartilhada entre os ocupantes caracteriza uma situação muito mais estável e consolidada do que uma mera relação de amizade e companheirismo entre vizinhos. Aliás, as coincidências entre os processos que compõem o complexo de imóveis datam de mais de décadas, como evidenciado nos apensos. (...) (fls. 244).*

14. Saliente-se, por fim, que os documentos juntados aos autos não denota a mencionada violação do direito da impetrante de produzir provas ou existência de instrução probatória unilateral, uma vez que a segunda vistoria da ocupação do imóvel foi realizada exatamente em atendimento a pedido da impetrante.

15. Nesse mesmo sentido, foi o bem elaborado Parecer Ministerial, cuja fundamentação foi assim redigida:

11. *Verifica-se da análise dos autos que o pleito de regularização fundiária da gleba rural denominada Lote Verenice, com 1.327,9347ha, situada na Gleba Vale do Tartaruga em posse da impetrante foi indeferido administrativamente pelo SecretárioExtraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, que acatou pareceres técnicos que verificaram a existência de fracionamento de área de 6.122,2294 hectares ultrapassando o limite permitido pela lei de regularização fundiária (e-STJ, fl. 808).*

12. *O recurso administrativo foi indeferido pela autoridade competente, o Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário,*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

conforme art. 24 da Portaria MDA no. 23/2010, que acolheu as razões do PARECER no. 00943/2015/CONJUR-MDA/CGU/AGU e DESPACHO no. 01450/2015/CONJUR-MDA/CGU/AGU por não haverem restado preenchidos os requisitos previstos no art. 6o., § 1o. da Lei 11.952/2009 (e-STJ, fl. 249).

13. Conforme nota técnica da Consultoria Jurídica junto ao Ministério de Desenvolvimento Agrário a área é superior a 4 módulos fiscais e há indícios de fracionamento consubstanciado em compartilhamento de sede e estrutura de produção desde 22/07/2009, tratando-se de situação de fato que requer avaliação técnica por não ser possível concluir se o imóvel condiz com a realidade fática de unidade contínua de exploração econômica (e-STJ, fls. 789).

14. Neste contexto, ante a presunção de legitimidade dos atos administrativos, para que se verifiquem as irregularidades nos laudos técnicos apontadas pela impetrante se faz necessária dilação probatória, e tendo em vista que no mandado de segurança a prova há de ser pré-constituída, merece o writ ser de plano indeferido.

(...).

16. Ante o exposto, e pelas razões aduzidas, o parecer é pela denegação da ordem (fls. 1.004/1.006).

16. Desse modo, não resta demonstrado o direito líquido e certo à anulação do ato apontado como coator e do processo administrativo que o subsidiou.

17. Diante dessas considerações, denega-se o Mandado de Segurança do Particular em conformidade com o Parecer Ministerial. Prejudicada a análise do Agravo Interno de fls. 1.008/1.029, contra a decisão liminar. Pedido de tutela liminar que anteriormente foi deferido em parte, fica expressamente cassado.

18. É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 22.586 - DF (2016/0130016-3)

RELATOR : **MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**
IMPETRANTE : VERENICE APARECIDA BARICHELLO
ADVOGADOS : JOAQUIM BASSO E OUTRO(S) - MS013115
LIVIA APARECIDA DE FIGUEIREDO PINHEIRO E OUTRO(S)
- MS015566
CELSO CESTARI PINHEIRO E OUTRO(S) - MS001152
IMPETRADO : **MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO**
INTERES. : **UNIÃO**

VOTO-VOGAL

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN:

Cuida-se de Mandado de Segurança impetrado contra decisão do Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, que negou provimento ao recurso administrativo interposto contra decisão do Coordenador Regional Extraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, no Estado do Mato Grosso, o qual indeferiu pedido de regularização fundiária em virtude da constatação de fracionamento de área maior que o limite permitido pela Lei 11.952/2009 relativamente às ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

Requer a impetrante, em suma, o deferimento do pedido de medida liminar para determinar a suspensão dos efeitos do ato coator e o curso do processo administrativo respectivo, impedindo a retirada da posse do imóvel, até decisão final neste processo, nos termos do art. 7º, III, da Lei 12.016/2009, e a sua posterior confirmação pela concessão da segurança, para declarar nulo o ato coator e o procedimento administrativo.

A liminar foi parcialmente deferida. Nada obstante, em cognição exauriente, verifica-se que as pretensões liminar e principal não merecem prosperar.

De antemão, destaque-se que a terra que se pretende regularizar é uma gleba de aproximadamente 6 mil hectares, extensão superior à permissão legal para o fim almejado.

Já na primeira vistoria ocorrida em 22.7.2009, foram identificados os indícios de fracionamento ilícito de imóvel maior que o limite legal para tal regularização, mediante pleito nesse sentido da ocupação de gleba dele integrante – diversamente do que sustenta a súplice.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Naquela ocasião, os peritos constataram que tanto a sede da área quanto a estrutura de produção, recepção, secagem e armazenamento de grãos eram utilizadas conjuntamente com outros requerentes de regularização fundiária de glebas também integrantes do mesmo imóvel, descaracterizando a parcela de terra objeto da pretensão da pleiteante como unidade autônoma de produção por ela individualmente explorada.

Além disso, constatou-se que apenas em 26.8.2010, data posterior à da primeira vistoria realizada no imóvel, iniciara a suplicante suas atividades como pequena produtora, consoante demonstra sua inscrição estadual juntada aos autos.

E mesmo a segunda vistoria realizada no imóvel, em 19.4.2012, em atendimento a requerimento da impetrante, confirmou os indícios de fracionamento ilícito de imóvel, de tamanho superior ao teto legal, o que infirma sua alegação de que ambas as vistorias teriam sugerido o deferimento sem ressalvas da almejada regularização fundiária.

Ora, por se tratar de terra pública, não se pode ampliar a interpretação da admissibilidade de regularização. A doação de imóveis de grande extensão não se compraz com a ideia central de democratizar o uso e a propriedade da terra.

In casu, não se está a falar simplesmente de usucapião, mas de ocupação ilegal de terras que pertenciam à União, grilagem. Ou seja, é incontroverso que é terra pública que foi "tomada" da coletividade, ilegalmente privatizada e desmatada, e, agora, quatro particulares buscam sua regularização sem a obediência aos pressupostos legais mínimos.

Portanto, não logrou a parte impetrante demonstrar o cogitado direito líquido e certo à anulação do ato apontado como coator e do processo administrativo que o subsidiou, o que determina a denegação da segurança.

Consigne-se que a denegação do Mandado de Segurança decorreu da ausência de seus pressupostos e que a Primeira Seção em nenhum momento admitiu, no mérito, ainda que em tese, o direito pleiteado. Ao contrário, caso houvesse debate sobre o cerne da questão, com base nas premissas fáticas acima aduzidas — por este subscritor expressadas na sessão —, o direito deveria ser rechaçado.

Pelo exposto, **denega-se o Mandado de Segurança.**

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2016/0130016-3

PROCESSO ELETRÔNICO

MS 22.586 / DF

PAUTA: 24/06/2020

JULGADO: 24/06/2020

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **SANDRA VERÔNICA CUREAU**

Secretário

Bel. **RONALDO FRANCHE AMORIM**

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : VERENICE APARECIDA BARICHELLO

ADVOGADOS : JOAQUIM BASSO E OUTRO(S) - MS013115

LIVIA APARECIDA DE FIGUEIREDO PINHEIRO E OUTRO(S) - MS015566

CELSO CESTARI PINHEIRO E OUTRO(S) - MS001152

IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Política fundiária e da reforma agrária

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). JOAQUIM BASSO, pela parte IMPETRANTE: VERENICE APARECIDA BARICHELLO

CERTIDÃO

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

"A Seção, por unanimidade, denegou a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Francisco Falcão e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.