



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.960.167 - SC (2021/0293906-6)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
RECORRIDO : BRUNO LUERSEN SA AGRO PASTORIL
RECORRIDO : PLUSEN ADMINISTRADORA S.A.
ADVOGADO : FELYPE BRANCO MACÊDO - SC025131

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. REVOLVIMENTO DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. DESAPROPRIAÇÃO. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. VÍCIOS FORMAIS. DECRETO EXPROPRIATÓRIO. FATO NOVO. EXTINÇÃO DA AÇÃO. DESCABIMENTO.

1. Não há omissão quando a Corte Regional, após determinação do STJ, enfrenta direta e especificamente a questão quanto à (suposta) decadência, apresentando fundamentação expressa, clara e congruente quanto ao tema, rejeitando a ocorrência do instituto.

2. Insuscetível de conhecimento a pretensão da parte recorrente de rever os supostos marcos temporais relacionados à alegação de decadência e as condições em que ocorreram a ocupação de imóvel, bem como sua possível relação com a (im)produtividade do bem, pois são temas que reclamam a análise de provas, sendo evidente a incidência da Súmula 7/STJ.

3. No caso, é possível extrair, do apelo especial, discussão puramente de direito, qual seja, examinar se o decreto presidencial que declara o interesse social em determinada propriedade, apresentado como fato novo (art. 493 do CPC) no processo, implica necessariamente a perda do objeto (art. 485, VI, do CPC) da ação que anteriormente discutia vícios do procedimento administrativo de desapropriação.

4. Hipótese em que os impetrantes, antes da publicação do decreto presidencial de desapropriação, questionaram no juízo competente a validade de fases preliminares (vistoria e avaliação) do próprio procedimento expropriatório.

5. Nesse contexto, o alegado fato novo (publicação do decreto presidencial), em vez de esvaziar o interesse de agir dos autores, na verdade o confirmou, ficando evidente que os particulares tinham a clara necessidade de buscar intervenção judicial, cuja atuação era indispensável para que se reconhecesse a nulidade do procedimento anterior (de desapropriação) e, consequentemente, impedisse a produção de efeitos do ato posterior (a declaração do interesse social).

6. Se o decreto de desapropriação tivesse o condão de extinguir ações como a ora em exame, de nada valeria aos administrados, ao se depararem com vício no procedimento expropriatório, questioná-lo judicialmente, tornando inócua a única ferramenta posta à disposição dos particulares para impugnarem os excessos que podem ser eventualmente praticados durante o rito da desapropriação.

7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo o julgamento, por maioria, vencida a Sra. Ministra Regina Helena Costa (voto-vista), conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, negar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente) e Sérgio Kukina votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente justificadamente, nesta assentada, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Brasília, 21 de novembro de 2023

MINISTRO GURGEL DE FARIA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1960167 - SC (2021/0293906-6)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
RECORRIDO : BRUNO LUERSEN SA AGRO PASTORIL
RECORRIDO : PLUSEN ADMINISTRADORA S.A.
ADVOGADO : FELYPE BRANCO MACÊDO - SC025131

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. REVOLVIMENTO DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. DESAPROPRIAÇÃO. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. VÍCIOS FORMAIS. DECRETO EXPROPRIATÓRIO. FATO NOVO. EXTINÇÃO DA AÇÃO. DESCABIMENTO.

1. Não há omissão quando a Corte Regional, após determinação do STJ, enfrenta direta e especificamente a questão quanto à (suposta) decadência, apresentando fundamentação expressa, clara e congruente quanto ao tema, rejeitando a ocorrência do instituto.

2. Insuscetível de conhecimento a pretensão da parte recorrente de rever os supostos marcos temporais relacionados à alegação de decadência e as condições em que ocorreram a ocupação de imóvel, bem como sua possível relação com a (im)produtividade do bem, pois são temas que reclamam a análise de provas, sendo evidente a incidência da Súmula 7/STJ.

3. No caso, é possível extrair, do apelo especial, discussão puramente de direito, qual seja, examinar se o decreto presidencial que declara o interesse social em determinada propriedade, apresentado como fato novo (art. 493 do CPC) no processo, implica necessariamente a perda do objeto (art. 485, VI, do CPC) da ação que anteriormente discutia vícios do procedimento administrativo de desapropriação.

4. Hipótese em que os impetrantes, antes da publicação do decreto presidencial de desapropriação, questionaram no juízo competente a validade de fases preliminares (vistoria e avaliação) do próprio procedimento expropriatório.

5. Nesse contexto, o alegado fato novo (publicação do decreto presidencial), em vez de esvaziar o interesse de agir dos autores, na

verdade o confirmou, ficando evidente que os particulares tinham a clara necessidade de buscar intervenção judicial, cuja atuação era indispensável para que se reconhecesse a nulidade do procedimento anterior (de desapropriação) e, conseqüentemente, impedisse a produção de efeitos do ato posterior (a declaração do interesse social).

6. Se o decreto de desapropriação tivesse o condão de extinguir ações como a ora em exame, de nada valeria aos administrados, ao se depararem com vício no procedimento expropriatório, questioná-lo judicialmente, tornando inócua a única ferramenta posta à disposição dos particulares para impugnam os excessos que podem ser eventualmente praticados durante o rito da desapropriação.

7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pelo INCRA com fundamento na alínea “a” do permissivo constitucional contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

A autarquia afirma, em resumo, que:

a) persiste a omissão em relação aos argumentos apresentados no sentido de ter ocorrido a decadência para a impetração do mandado de segurança;

b) houve violação aos arts. 6º, §6º, e 23 da Lei n. 12.016/2009 (configuração do instituto da decadência quanto ao direito de impetrar o *writ*);

c) foi contrariado o art. 2º, § 6º, da Lei n. 8.629/1993 (ausência de nexo causal entre o evento ocupação e o estado de improdutividade da área);

d) se operou negativa de vigência aos arts. 6º a 11 da Lei n. 8.629/1993, argumentando que “há elevado índice de áreas aproveitáveis não utilizáveis e reduzido rebanho existente, pois o imóvel atingiu menos de 30% de GUT, quando a Lei exige no mínimo 80%, bem como baixo Grau de Eficiência da Exploração (GEE) que ficou em torno de 70%, quando os índices legais, que inclusive remontam o Censo Agropecuário de 1975, e portanto muito defasados, exigiriam no mínimo 100%”;

e) houve violação ao art. 493 do CPC/2015, pois não foi considerado fato novo (declaração de interesse social do imóvel por Decreto Presidencial), que caracterizaria perda do interesse de agir, sendo do STF a competência

para examinar a regularidade formal do procedimento.

Sem contrarrazões.

Parecer do MPF pela perda do objeto da ação.

É o relatório.

VOTO

Entendo que o recurso não merece ser provido.

Inicialmente, ao contrário do alegado pelo INCRA, observo que a Corte Regional, após determinação do STJ, enfrentou direta e especificamente a questão quanto à (suposta) decadência, apresentando fundamentação expressa, clara e congruente quanto ao tema, rejeitando a ocorrência do instituto (e-STJ fls. 821/832).

Portanto, superada a violação ao art. 1.022, II, do CPC outrora acolhida neste Tribunal.

No mérito do apelo nobre, constato que as questões tratadas nos itens “b” a “d” do relatório deste voto pressupõem claramente a revisão de matéria fático-probatória, inviável por conta da Súmula 7/STJ.

Rever os supostos marcos temporais relacionados à alegação de decadência e as condições em que ocorreram a ocupação do imóvel, bem como sua possível relação com a (im)produtividade do bem são temas que, seguramente, reclamam a análise de provas, sendo evidente a incidência do supracitado óbice sumular.

Quanto ao item “e”, porém, é possível dele extrair discussão puramente de direito, capaz de ser enfrentada nesta Corte, qual seja: o decreto presidencial que declara o interesse social em determinada propriedade, apresentado como fato novo (art. 493 do CPC) no processo, implica necessariamente a perda do objeto da ação (art. 485, VI, do CPC) que anteriormente discutia vícios do procedimento administrativo de desapropriação?

A meu ver, a resposta à indagação acima é negativa.

Note-se que, no caso, os impetrantes, antes da publicação do decreto presidencial de desapropriação, questionaram no juízo competente a validade de fases preliminares (vistoria e avaliação) do próprio procedimento expropriatório.

Nesse contexto, o alegado fato novo (publicação do decreto presidencial), em vez de esvaziar o interesse de agir dos autores, na verdade o confirmou. Ficou evidente que os particulares tinham a clara necessidade de buscar intervenção judicial, cuja atuação era indispensável para que se reconhecesse a nulidade do procedimento anterior (de desapropriação) e, conseqüentemente, impedisse a produção de efeitos do ato posterior (a declaração do interesse social).

Se o decreto de desapropriação tivesse o condão de extinguir ações como a ora em exame, de nada valeria aos administrados, ao se depararem com vício no procedimento expropriatório, questioná-lo judicialmente, tornando inócua a única ferramenta posta à disposição dos particulares para impugnarem os excessos que podem ser eventualmente praticados durante o rito da desapropriação.

A propósito do tema, o INCRA alega que, em caso semelhante, o STF teria considerado sem efeito a discussão sobre o procedimento administrativo após a edição do decreto presidencial (Reclamação n. 6890, j. em 03.08.2009); e o MPF apresenta alegação no mesmo sentido, mencionado outro julgado do Supremo (MS 24443, DJ 16.09.2005).

Tenho que as referidas decisões não alteram as conclusões expostas anteriormente, pois: não se trata de precedentes ou acórdãos de caráter vinculante; e foram proferidas diante de contexto distinto, já que, naqueles feitos, a ação judicial impugnando vícios formais do procedimento administrativo foi ajuizada após o decreto expropriatório (e não antes, como na espécie). Quer dizer, naqueles casos o decreto já existia, atraindo a competência do STF para o exame da temática, bem como prejudicava as impugnações lançadas administrativamente, situações não vivenciadas no caso.

Ante o exposto, CONHEÇO, EM PARTE, DO RECURSO ESPECIAL e, nessa extensão, NEGO-LHE PROVIMENTO.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2021/0293906-6

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.960.167 / SC

Número Origem: 50070355620104047200

PAUTA: 26/09/2023

JULGADO: 26/09/2023

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. MARIA SOARES CAMELO CORDIOLI

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

RECORRIDO : BRUNO LUERSEN SA AGRO PASTORIL

RECORRIDO : PLUSEN ADMINISTRADORA S.A.

ADVOGADO : FELYPE BRANCO MACÊDO - SC025131

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Intervenção do Estado na Propriedade - Desapropriação

CERTIDÃO

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

Após o voto do Sr. Ministro Relator conhecendo parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, negando-lhe provimento, pediu vista antecipada a Sra. Ministra Regina Helena Costa. Aguardam os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.960.167 - SC (2021/0293906-6)

RELATOR : MINISTRO GURGEL DE FARIA

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

RECORRIDO : BRUNO LUERSEN SA AGRO PASTORIL

RECORRIDO : PLUSSEN ADMINISTRADORA S.A.

ADVOGADO : FELYPE BRANCO MACÊDO - SC025131

VOTO-VISTA

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA

HELENA COSTA:

Trata-se de Recurso Especial interposto pelo **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA** com base no art. 105, III, a, da Constituição da República, contra acórdão prolatado, por unanimidade, pela 4ª Turma do Tribunal Federal da 4ª Região, assim ementado (fl. 513e):

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SUSPENSÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DE EXPROPRIAÇÃO. 3ª INVASÃO OCORRIDA ANTERIORMENTE À VISTORIA DO INCRA. LEI N. 8.629/93

1. Na esteira da jurisprudência desta Corte e do STJ, o imóvel rural que tenha sofrido esbulho de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou nos quatro anos, em caso de reincidência. Inteligência do art. 2º, § 6º, da Lei n. 8.629/93.

2. Prequestionamento quanto à legislação invocada estabelecido pelas razões de decidir.

3. Apelação provida.

Opostos Embargos Declaratórios, foram acolhidos apenas para efeito de prequestionamento, sem prévia intimação dos Impetrantes para manifestação (fl. 555e).

Apresentado Recurso Especial (fls. 567/584e), após transcorrer *in albis* o prazo de contrarrazões (fls. 594/595e), foi provido monocraticamente pelo Sr. Relator, Ministro Gurgel de Faria, sob o fundamento de restar configurada a violação ao art. 535 do Código de Processo Civil de 1973, determinando-se o retorno dos autos ao Tribunal de origem para análise dos seguintes tópicos: *i)* litispendência com o Mandado de Segurança n. 2009.72.00.010783-7; *ii)* configuração da decadência; e *iii)*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

perda do interesse de agir da parte Impetrante em virtude de fato novo, consistente na declaração de interesse social do imóvel pela Sra. Presidente da República, mediante Decreto n. 23.12.2011 (fls. 629/631e).

Em acórdão integrativo, o Tribunal de origem acolheu os Embargos Declaratórios e afastou as omissões apontadas, sem alteração do resultado (fls. 648/652e).

A Recorrente interpôs novo Recurso Especial (fls. 703/725e), encaminhado à esta Corte sem apresentação de contrarrazões (fl. 753), ao qual o Sr. Relator deu provimento para que o Tribunal *a quo* apreciasse a alegação de decadência do direito à impetração de Mandado de Segurança (fls. 789/791e).

Após manifestação dos Recorridos (fls. 807/808e), os Embargos Declaratórios foram providos sem efeitos infringentes, afastando a omissão apontada (fl. 824e).

Nas razões recursais, aponta-se ofensa aos dispositivos a seguir relacionados, sustentando-se, em síntese, que (fls. 844/866e):

- i) art. 1.022 do Código de Processo Civil de 2015, defendendo a existência de omissões no acórdão recorrido, não sanadas no julgamento dos Embargos Declaratórios;
- ii) arts. 6º, § 6º e 23 da Lei n. 12.016/2009, sublinhando o decurso do prazo decadencial para impetração de Mandado de Segurança;
- iii) art. 493 do CPC/2015, porquanto apontado fato novo, apto a configurar perda do interesse de agir ou competência absoluta do Supremo Tribunal Federal para debate da regularidade formal da desapropriação após expedição do Decreto Presidencial;
- iv) art. 2º, § 6º, da Lei n. 8.629/1993, por inexistir nexo causal entre o evento ocupação e o estado de improdutividade da área;
- v) arts. 6º e 11 da Lei n. 8.629/1993, pois configurado o estado de improdutividade do imóvel rural.

Sem contrarrazões (fl. 894e), o recurso foi admitido (fl. 902e).

O Ministério Público Federal manifestou-se, na qualidade de *custos iuris*, opinando pela prejudicialidade do Mandado de Segurança em



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

razão da edição de Decreto Presidencial (fls. 922/924e).

O Sr. Relator apresentou, na sessão de julgamento de 26.9.2023, voto no sentido de conhecer, em parte, do Recurso Especial, e nessa extensão, negar-lhe provimento, consoante a seguinte ementa:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. REVOLVIMENTO DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. DESAPROPRIAÇÃO. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. VÍCIOS FORMAIS. DECRETO EXPROPRIATÓRIO. FATO NOVO. EXTINÇÃO DA AÇÃO. DESCABIMENTO.

1. Não há omissão quando a Corte Regional, após determinação do STJ, enfrenta direta e especificamente a questão quanto à (suposta) decadência, apresentando fundamentação expressa, clara e congruente quanto ao tema, rejeitando a ocorrência do instituto.

2. Insuscetível de conhecimento a pretensão da parte recorrente de rever os supostos marcos temporais relacionados à alegação de decadência e as condições em que ocorreram a ocupação de imóvel, bem como sua possível relação com a (im)produtividade do bem, pois são temas que reclamam a análise de provas, sendo evidente a incidência da Súmula 7/STJ.

3. No caso, é possível extrair, do apelo especial, discussão puramente de direito, qual seja, examinar se o decreto presidencial que declara o interesse social em determinada propriedade, apresentado como fato novo (art. 493 do CPC) no processo, implica necessariamente a perda do objeto (art. 485, VI, do CPC) da ação que anteriormente discutia vícios do procedimento administrativo de desapropriação.

4. Hipótese em que os impetrantes, antes da publicação do decreto presidencial de desapropriação, questionaram no juízo competente a validade de fases preliminares (vistoria e avaliação) do próprio procedimento expropriatório.

5. Nesse contexto, o alegado fato novo (publicação do decreto presidencial), em vez de esvaziar o interesse de agir dos autores, na verdade o confirmou, ficando evidente que os particulares tinham a clara necessidade de buscar intervenção judicial, cuja atuação era indispensável para que se reconhecesse a nulidade do procedimento anterior (de desapropriação) e, conseqüentemente, impedisse a produção de efeitos do ato posterior (a declaração do interesse social).

6. Se o decreto de desapropriação tivesse o condão de extinguir ações como a ora em exame, de nada valeria aos administrados, ao se depararem com vício no procedimento expropriatório, questioná-lo judicialmente, tornando inócua a única ferramenta posta à disposição dos particulares para



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

impugnarem os excessos que podem ser eventualmente praticados durante o rito da desapropriação.

7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido.

Na mesma oportunidade, solicitei vista antecipada dos autos, a fim de analisá-los com maior detença.

Feito breve relato, passo ao exame do recurso.

Por primeiro, consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 9.3.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

I. Da admissibilidade

Trata-se, na origem, de Mandado de Segurança impetrado contra ato coator imputado ao Sr. **SUPERINTENDENTE REGIONAL DO INCRA**, objetivando a anulação de procedimento administrativo mediante o qual foi constatado o não atendimento, em imóveis de posse e propriedade dos Impetrantes, dos índices de produtividade aptos a impedir a desapropriação para fins de reforma agrária regulamentada pela Lei n. 8.629/1993.

De início, acompanho o voto do Sr. Relator quanto à ausência de violação ao art. 1.022, II, do CPC/2015, bem como em relação à incidência do ao óbice da Súmula n. 7 desta Corte para análise da suscitada ofensa aos arts. 6º, § 6º e 23 da Lei n. 12.016/2009, 2º, § 6º, 6º e 11 da Lei n. 8.629/1993.

Com efeito, o tribunal de origem, após minucioso exame dos elementos fáticos contidos nos autos, consignou (fl. 509e):

Ocorre que, conforme demonstrado nos autos, antes da invasão ocorrida em 13-07-2009, houve outra em maio de 2007, ocasião em que grande parte da Fazenda, inclusive a sede, ficou por cerca de 03 (três) meses sob o poder dos integrantes do MST (cerca de 50 famílias - 200 pessoas), sendo que algumas dessas famílias, após a desocupação, instalaram-se num terreno anexo (Evento 1, OUT14, Laudo Agrônomo de Fiscalização produzido pelo INCRA) e passaram a fazer da área passagem para outras propriedades, a pescar em açudes da propriedade dos apelantes, cortar mata, danificar cercas, furtar gado, etc, de acordo com o documento do Evento 1 (OUT70), depoimento de Valdenir Varela. Tais fatos corroboram a alegação do apelante de que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

teriam dificultado a produtividade da fazenda que, no entanto, não deixou de produzir.

Ainda, acerca do alegado de que a 3ª invasão ocorrida em 13-07-2009 deu-se numa área ínfima do imóvel (1,5 ha), restou comprovado nos autos, conforme Boletins de Ocorrência e principalmente a reportagem do jornal local (OUT 73) que a última ocupação, que perdurou até o dia 27-11-2009, foi realizada por mais de 300 famílias.

Ademais, é inegável que os apelantes, desde o ano de 2002, mantém parceria através de Contrato de Arrendamento Rural com Benfeitoria objetivando o reflorestamento de uma área de 212,00 hectares com pinheiros das espécies 'pinus sp' e 'pinus elioti' e a exploração de atividade agrícola e pastoril (Evento 1, OUT/79/80/81). Entretanto, o reflorestamento da área desapropriada - cujo projeto técnico fora desenvolvido por profissional habilitado pelo Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura de Santa Catarina e devidamente registrado perante órgão competente, qual seja, a FATMA- não pôde ser executado em virtude das mencionadas invasões criminosas, fato que gerou enormes prejuízos aos Impetrantes, ora Apelantes.

Por fim, o contrato firmado pelas Apelantes não prevê somente o plantio de pinus, mas também a exploração de atividade pecuária, restando claro nos autos que sempre houve significativo rebanho de gado na Fazenda Linda Vista, como resta demonstrado pelas fotos juntadas (Evento 19) e pelos demais elementos dos autos.

Assim, pode-se afirmar que a pretensão expropriatória do INCRA apenas poderia iniciar após decorridos 04 (quatro) anos contados da data da última desocupação (a qual ocorreu em 27-11-2009), ou seja, somente após 27-11-2013, o que não foi respeitado pela Autarquia Fundiária.

No acórdão integrativo, após provocação desta Corte, consignou-se, ainda (fls. 827/832e):

Da leitura atenta dos autos virtuais pode se extrair que o que se almeja com o presente mandamus é (conforme indica o pedido da inicial EVENTO 1, INIC2) "a anulação do procedimento n. SR10/SC 54210.000897/2009-71 (CCIR's 8130870213930, 8130280066613 e 950.041.648.183-6), por ofender o disposto nos artigos 2º §6º e 7º da Lei 8.629/1993". Assim, não há falar que o ato impugnado seria 'o procedimento de vistoria'.

O procedimento administrativo apontado somente perfectibilizou-se com a atualização cadastral "ex officio" do imóvel rural da apelante. Como este mandado de segurança foi ajuizado ainda em 24/08/2010, mostra-se evidente a não



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

superação, na espécie, do prazo decadencial de 120 dias (Lei nº 12.016/2009, art. 23), contado da data (28/04/2010) em que a ora impetrante foi devidamente cientificada por carta pelo Correio.

Repise-se: a cientificação do resultado (imóveis aptos à desapropriação) somente ocorreu com o recebimento, pela apelante, de carta pelo Correio em 28/04/2010. Distribuída a ação mandamental em 24/08/2010, não restou configurada a decadência para a impetração do mandamus.

In casu, rever tal entendimento, com o objetivo de acolher a pretensão recursal, tanto no que se refere aos marcos temporais para decadência, quanto em relação às alegações de improdutividade da área e ausência de nexo causal entre essa e as ocupações ocorridas demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 7 desta Corte, assim enunciada: “a pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial”.

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. REFORMA AGRÁRIA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. VISTORIA ADMINISTRATIVA. IMPRODUTIVIDADE DO IMÓVEL RURAL. ALTERAÇÃO POSTERIOR DO DOMÍNIO E DAS CONDIÇÕES DE USO DA PROPRIEDADE. PROVA TÉCNICA ELABORADA PELO INCRA. VALIDADE.

1. O Plenário do STJ decidiu que “aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC” (Enunciado Administrativo n. 3).

2. Não há violação do art. 535 do CPC/1973 quando o órgão julgador, de forma clara e coerente, externa fundamentação adequada e suficiente à conclusão do acórdão embargado.

3. Nos termos do art. 2º, §4º, da Lei n. 8.629/93 - que regulamenta a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária -, não será considerada qualquer modificação, quanto ao domínio, à dimensão e às condições de uso do imóvel, introduzida ou ocorrida até seis meses após a data da comunicação para levantamento de dados visando à desapropriação do imóvel.

4. A condição de produtividade do imóvel tem natureza transitória, devendo guardar correlação com os índices exigidos pela legislação vigente na data da vistoria administrativa, sendo certo que a possibilidade de o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

proprietário realizar modificações no imóvel, após o período acima mencionado, a fim cumprir com a sua função social, não se prolonga indefinidamente no tempo, sob pena de inviabilizar o comando inserto no art. 184 da CF/88.

5. Hipótese em que, na época da vistoria realizada pelo INCRA (setembro/2003), o imóvel em questão foi considerado improdutivo e, por consequência, submetido à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, em razão de apresentar grau de utilização da terra (GUT) de 14,9%, índice bem inferior àquele estabelecido no art. 6º, §§1º e 2º, da Lei n. 8.629/93, sendo esse laudo corroborado pelo IBAMA, em 2004, na ocasião da vistoria técnica para licença de desmatamento.

6. Em junho/2004, os recorrentes adquiriram o imóvel sub judice mediante contrato de compromisso de compra e venda, tendo apresentado o plano de manejo sustentável ao IBAMA em 2006, com aprovação em 2007, não formalizando a transferência da propriedade no Cartório de Registro Imobiliário, em razão de o Incra não ter expedido o Certificado de Cadastro do Imóvel Rural, pois, nesse ínterim, ocorreu a expedição do Decreto Expropriatório (24/09/2004).

7. Considerando que as transformações realizadas no imóvel sub judice ocorreram em um lapso aproximando de 3 (três) anos, posteriormente à vistoria administrativa e ao próprio decreto expropriatório, não se pode admitir que a perícia judicial realizada 6 (seis) anos depois, atestando a produtividade do imóvel, prevaleça sobre a prova técnica elaborada pela Autarquia Federal, até porque admiti-la seria contrariar a própria Constituição e a legislação especial que regulamenta a matéria.

8. Não se vislumbra nenhuma ofensa ao art. 2º, §4º, da Lei n. 8.629/93, sendo certo, ainda, que a modificação do julgado, nos moldes pretendidos, não depende de simples análise do critério de valoração da prova, mas do reexame dos elementos de convicção postos no processo, providência incompatível com a via estreita do recurso especial, a teor da Súmula 7 do STJ.

9. Recurso especial conhecido em parte e, nessa extensão, desprovido.

(REsp n. 1.408.036/PE, relator Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, j. 7.5.2019, DJe de 24.5.2019).

Fixadas tais premissas, o cerne da controvérsia ora estabelecida reside, portanto, nas repercussões materiais e processuais decorrentes da superveniência de assinatura e publicação do Decreto Presidencial de 23.12.2011, declaratório de interesse social para fins de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

reforma agrária, quando indicado como coator ato praticado no procedimento prévio empreendido pelo Sr. Superintendente Regional do INCRA.

II. Disciplina normativa

Ao tratar da política agrícola, fundiária e da reforma agrária, a Constituição da República estabeleceu a possibilidade de desapropriação de imóveis que não estejam cumprindo sua função social, nos seguintes termos:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

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;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

dos trabalhadores.

Consoante deflui da norma, cumpre sua função social a propriedade rural que atende, na forma da lei, aos adequados índices de aproveitamento racional da terra e de eficiência na exploração dos recursos naturais, além de respeitar as relações de trabalho e o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Não cumpridos tais requisitos, a propriedade está sujeita à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, impondo-se seu melhor aproveitamento em benefício da coletividade ou de categorias sociais dependentes de amparo específico do Poder Público.

Em atendimento à determinação constitucional, a Lei n. 8.629/1993 estabelece as diretrizes a serem observadas para a efetivação da desapropriação e da reforma agrária, *in verbis*:

Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais.

§ 1º Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.

§ 2º Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante.

[...]

§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.

[...]

Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento),



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

§ 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

[...]

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 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.

Em acréscimo, a Lei Complementar n. 76/1993 dispõe acerca do procedimento a ser adotado após a identificação dos imóveis improdutivos para a transferência de propriedade:

Art. 1º O procedimento judicial da desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, obedecerá ao contraditório especial, de rito sumário, previsto nesta lei Complementar.

Art. 2º A desapropriação de que trata esta lei Complementar é de competência privativa da União e será precedida de decreto



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

declarando o imóvel de interesse social, para fins de reforma agrária.

§ 1º A ação de desapropriação, proposta pelo órgão federal executor da reforma agrária, será processada e julgada pelo juiz federal competente, inclusive durante as férias forenses.

§ 2º Declarado o interesse social, para fins de reforma agrária, fica o expropriante legitimado a promover a vistoria e a avaliação do imóvel, inclusive com o auxílio de força policial, mediante prévia autorização do juiz, responsabilizando-se por eventuais perdas e danos que seus agentes vierem a causar, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

Art. 3º A ação de desapropriação deverá ser proposta dentro do prazo de dois anos, contado da publicação do decreto declaratório.

[...]

Art. 5º A petição inicial, além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, conterà a oferta do preço e será instruída com os seguintes documentos:

I - texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União;

II - certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel;

III - documento cadastral do imóvel;

IV - laudo de vistoria e avaliação administrativa, que conterà, necessariamente:

a) descrição do imóvel, por meio de suas plantas geral e de situação, e memorial descritivo da área objeto da ação;

b) relação das benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias, das culturas e pastos naturais e artificiais, da cobertura florestal, seja natural ou decorrente de florestamento ou reflorestamento, e dos semoventes;

c) discriminadamente, os valores de avaliação da terra nua e das benfeitorias indenizáveis.

V - comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua;

VI - comprovante de depósito em banco oficial, ou outro estabelecimento no caso de inexistência de agência na localidade, à disposição do juízo, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias.

Dessa moldura normativa, extrai-se que o procedimento expropriatório para fins de reforma agrária é dividido em duas fases necessariamente entrelaçadas: uma administrativa, encerrada com a expedição do Decreto Presidencial; e outra ou extrajudicial ou judicial, na qual será pactuada ou fixada, respectivamente, justa e prévia indenização, para transferência da propriedade do imóvel.

Com efeito, o art. 2º, § 2º, da Lei n. 8.629/1993 autoriza a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

União, por meio Instituto de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a ingressar em imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações para a elaboração do Laudo Agrônômico de Fiscalização que atesta a produtividade, a partir dos graus de utilização da terra e de eficiência na exploração do imóvel rural.

Classificado como grande propriedade improdutiva, o Presidente da República pode declará-lo de interesse social para fins de reforma agrária, mediante expedição de decreto desapropriatório, a partir do qual deve promover ação de desapropriação ou realizar acordo com os expropriados acerca dos valores a serem pagos – autorizada nova vistoria, se for o caso.

Portanto, o procedimento administrativo realizado pelo INCRA é pressuposto à declaração do interesse social ou, caso posterior ao decreto, subsidia a avaliação da terra e das benfeitorias, para fins de cálculo da indenização a ser paga ao expropriado conforme exige o art. 184, da Constituição da República.

III. Lineamentos doutrinários acerca do instituto da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária

Acerca do procedimento de desapropriação, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina o que segue:

À luz do Direito Positivo brasileiro, desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real.

[...]

10. Os requisitos ou condições que autorizam a desapropriação são os previstos no art. 5º, XXIV, do Texto Constitucional, ou seja: necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, pagamento de indenização prévia, justa e em dinheiro, no caso da desapropriação comum, prevista no citado art. 59, XXIV, da Constituição, e em títulos especiais da dívida pública, quando se tratar de desapropriação para política urbana ou para reforma agrária, nos termos e condições dos arts. 182 e 184 e ss., respectivamente.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A definição das hipóteses em que se reputa existente necessidade pública, utilidade pública ou interesse social cabe a normas infraconstitucionais.

(Curso de Direito Administrativo. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 822/829).

Outrossim, merece destaque a explanação de Maria Sylvia Zanella Di Pietro a respeito dos efeitos produzidos pelo ato declaratório de desapropriação:

A desapropriação desenvolve-se por meio de uma sucessão de atos definidos em lei e que culminam com a incorporação do bem ao patrimônio público.

*Esse procedimento compreende duas fases: a **declaratória** e a **executória**. Esta última, por sua vez, pode desenvolver-se em **fase administrativa** ou **fase judicial**, podendo ainda ser objeto de meio alternativo de solução de conflito, ou seja, **arbitragem ou mediação**.*

*Na fase **declaratória**, o Poder Público declara a utilidade pública ou o interesse social do bem para fins de desapropriação.*

A declaração expropriatória pode ser feita pelo Poder Executivo, por meio de decreto, ou pelo Legislativo, por meio de lei (arts. 6º e 8º do Decreto-lei nº 3.365/41), cabendo, neste último caso, ao Executivo tomar as medidas necessárias à efetivação da desapropriação, independentemente de autorização legislativa. [...] O ato declaratório, seja lei ou decreto, deve indicar o sujeito passivo da desapropriação, a descrição do bem, a declaração de utilidade pública ou interesse social, a destinação específica a ser dada ao bem, o fundamento legal e os recursos orçamentários destinados ao atendimento da despesa (cf. Rubens Limongi França, 1987:40).

*A declaração de utilidade pública já produz alguns **efeitos**:*

- a) submete o bem à força expropriatória do Estado;*
- b) fixa o estado do bem, isto é, suas condições, melhoramentos, benfeitorias existentes;*
- c) confere ao Poder Público o direito de penetrar no bem a fim de fazer verificações e medições, desde que as autoridades administrativas atuem com moderação e sem excesso de poder (art. 7º);*
- d) dá início ao prazo de caducidade da declaração (cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, 2004:772).*

*Embora a declaração de **utilidade pública** ou **interesse social** não seja suficiente para transferir o bem para o patrimônio público, ela incide compulsoriamente sobre o proprietário, sujeitando-o, a partir daí, às operações materiais e aos atos administrativos e judiciais necessários à efetivação*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*da medida. Trata-se de **decisão executória** do Poder Público, no sentido de que não depende de título fornecido pelo Poder Judiciário para subjugar o bem. O particular que se sentir lesado por verificar algum vício de ilegalidade ou inconstitucionalidade no ato poderá impugná-lo judicialmente pelas vias ordinárias ou por mandado de segurança, podendo inclusive pleitear liminar que suste o procedimento da desapropriação até que haja apreciação judicial da validade do ato. [...]*

Quanto ao segundo efeito da declaração - o de fixar o estado do bem -, cabe observar que o ato declaratório deve conter a descrição do bem desapropriado, uma vez que o estado em que se encontra nesse momento será levado em consideração no cálculo da indenização: dentre as benfeitorias feitas posteriormente a essa declaração, somente serão indenizadas as necessárias e, desde que autorizadas pelo Poder Público, as benfeitorias úteis (art. 26, § 1º, da Lei de Desapropriação); as voluptuárias feitas após a declaração não serão indenizadas. As benfeitorias existentes no imóvel antes da declaração serão todas indenizadas, uma vez que a indenização deve recompor integralmente o patrimônio do expropriado.

(Direito administrativo. 35 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 176/177 – destaques no original).

Portanto, o alicerce da desapropriação – ainda que não transfira imediatamente a propriedade para o ente público – é o ato presidencial declaratório da utilidade pública ou do interesse social no imóvel, que produzirá como efeitos: *i)* submissão do bem à força expropriatória do Estado; *ii)* fixação do estado do bem, vale dizer, de suas condições, melhoramentos e benfeitorias existentes; *iii)* concessão ao Poder Público do direito de penetração no bem a fim de realizar verificações e medições; e *iv)* determinação do início do prazo de caducidade da declaração.

Assim, consoante conclui Luasses Gonçalves dos Santos, “[r]esta evidente que, na esfera administrativa, o Decreto que declara certo imóvel como de interesse social para fins de reforma agrária adquire o status de ato administrativo que determina a desapropriação, ainda que não seja suficiente para a transferência de domínio do imóvel à União” (*In: Desapropriação para fins de reforma agrária e limite discricionário*. Revista de Direito Administrativo e Constitucional - RDAC, Belo Horizonte: ano 9, n. 36, abr. 2009).

Nesse sentido, embora precedido de diligências da Autarquia



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fundiária, é o Decreto Presidencial que define a situação do bem e declara o interesse social em imóvel rural para fins de reforma agrária, confirmando o preenchimento dos requisitos legalmente estabelecidos.

Vista a análise doutrinária, passo ao panorama jurisprudencial.

IV. Panorama jurisprudencial

De início, cumpre destacar a recente decisão do Supremo Tribunal Federal mediante a qual foi declarada a constitucionalidade dos art. 6º e 9º da Lei n. 8.629/1993, sob o fundamento de que o art. 185 da Constituição da República exige, para a aplicação da cláusula de insusceptibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária, o atendimento da função social e o caráter produtivo da propriedade como requisitos simultâneos, consoante espelha acórdão assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA REFORMA AGRÁRIA. LEI 8.629/1993. ARTIGO 185 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COGNOSCIBILIDADE DA AÇÃO. PRECEDENTES FIRMADOS EM SEDE DE CONTROLE DIFUSO. CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PRODUTIVA COMO REQUISITO SIMULTÂNEO PARA A SUA INEXPROPRIABILIDADE. PLURISSIGNIFICAÇÃO DO TEXTO CONSTITUCIONAL QUE AUTORIZA A OPÇÃO DO LEGISLADOR PELA EXIGÊNCIA DA FUNCIONALIZAÇÃO SOCIAL. CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

1. O anterior exame de constitucionalidade da norma inscrita no art. 6º da Lei 8.629/1993, em sede de controle difuso, não obsta sua apreciação em ação direta.

2. Os arts. 6º e 9º da Lei 8.629/93 mostram-se constitucionalmente válidos, porquanto o art. 185 da Constituição da República exige, para a aplicação da cláusula de insusceptibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária, a função social e o caráter produtivo da propriedade como requisitos simultâneos.

3. O parágrafo único do art. 185 da Constituição da República, ao definir que a lei fixará normas para o cumprimento da função social, alberga cláusula semanticamente plural e, portanto, compatível com a manifestação concretizadora do legislador no sentido de conjugar funcionalização social e propriedade produtiva.

4. Ação direta julgada improcedente.

(ADI 3865, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, TRIBUNAL



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PLENO, j. 4.9.2023, DJe-s/n divulg. 13.9.2023 public. 14.9.2023).

No mesmo sentido, a decisão proferida pelo Tribunal Pleno da Corte em pedido de liminar veiculado na ADI 2.213, de Relatoria do Sr. Min. Celso de Mello CELSO DE MELLO, em 4.4.2002, ainda pendente de julgamento definitivo de mérito, oportunidade em que se constatou "O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República [...]. Revela-se contrária ao Direito, porque constitui atividade à margem da lei, sem qualquer vinculação ao sistema jurídico, a conduta daqueles que - particulares, movimentos ou organizações sociais - visam, pelo emprego arbitrário da força e pela ocupação ilícita de prédios públicos e de imóveis rurais, a constranger, de modo autoritário, o Poder Público a promover ações expropriatórias, para efeito de execução do programa de reforma agrária. - O processo de reforma agrária, em uma sociedade estruturada em bases democráticas, não pode ser implementado pelo uso arbitrário da força e pela prática de atos ilícitos de violação possessória, ainda que se cuide de imóveis alegadamente improdutivos, notadamente porque a Constituição da República - ao amparar o proprietário com a cláusula de garantia do direito de propriedade (CF, art. 5º, XXII) - proclama que "ninguém será privado (...) de seus bens, sem o devido processo legal" (art. 5º, LIV) [...]".

Pontuado tal registro, em situações semelhantes a dos autos, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que *consumado o processo administrativo pelo Presidente da República*, mediante a publicação do decreto expropriatório, *os atos intermediários deixam de ser impugnáveis independentemente*.

No que toca ao exame da controvérsia, destaco a ementa do *leading case*:

I. Mandado de segurança: desapropriação: imóvel rural declarado de interesse social para reforma agrária: autoridade coatora: consumado o processo administrativo pelo Presidente da República, os atos intermediários deixam de ser impugnáveis independentemente e o Presidente da República passa a ser a única autoridade coatora.

II. Desapropriação: processo administrativo: notificação da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

conclusão dos trabalhos de vistoria: eficácia se endereçada a correspondência ao domicílio dos proprietários e lá recebida, ainda que por pessoa distinta. Não gera nulidade a falta de notificação da esposa do proprietário, se notificado o cônjuge varão: inaplicabilidade do art. 10, I, do C.Proc.Civil, relativo às ações que versem sobre direitos reais imobiliários: precedentes.

(MS 24443, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, TRIBUNAL PLENO, j. 17.8.2005, DJ 16.9.2005, PP-00008 EMENT VOL-02205-01 PP-00070 LEXSTF v. 27, n. 323, 2005, p. 152-161 RF v. 102, n. 384, 2006, p. 245-249 – destaque meu)

O entendimento é replicado em diversos julgados daquele Tribunal, do qual se depreende, ainda que implicitamente, ser a Corte Constitucional competente para julgamento de Mandado de Segurança contra atos prévios ao decreto expropriatório após sua consumação, consoante exemplifico com os seguintes julgados:

Agravo regimental em suspensão de tutela antecipada. Decisão agravada em que se concedeu a medida de contracautela para se suspenderem os efeitos da ordem de imissão de empresa agropecuária na posse de imóvel rural objeto de desapropriação para fins de reforma agrária. Competência do Supremo Tribunal Federal para análise do pedido. Demonstração do risco de lesão aos valores estimados na norma. Agravo regimental não provido.

1. *É competente o Supremo Tribunal Federal para apreciar pedidos de suspensão em casos como o presente, em que se discute se o esbulho possessório coletivo é ou não causa impeditiva da desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária (SL nº 388/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 20/4/10).*

2. *Para que a invasão dê causa à suspensão do procedimento de desapropriação, deve essa ser anterior ou contemporânea aos procedimentos expropriatórios, alcançando apenas as hipóteses em que o esbulho seja significativo e anterior à vistoria do imóvel objeto da desapropriação. Precedentes.*

3. *No presente caso, o alegado esbulho ocorreu somente após a vistoria e a declaração do imóvel como sendo de interesse social para fins de reforma agrária, de modo que a suspensão do procedimento de desapropriação iria de encontro à jurisprudência da Suprema Corte.*

4. *Ademais, a suspensão, ou mesmo extinção, do projeto de assentamento, ocasionaria grande perda de investimentos públicos, bem como colocaria os assentados em situação de vulnerabilidade.* 5. *Agravo regimental não provido.*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(STA 351 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI (Presidente), Tribunal Pleno, j. 8.6.2020, DJe-165 DIVULG 30-06-2020 PUBLIC 01-07-2020).

DESAPROPRIAÇÃO – PROPRIEDADE – REGISTRO – NOTIFICAÇÃO – VISTORIA.

Observado o registro de propriedade revelado na matrícula do imóvel à época da vistoria, descabe articular com nulidade da notificação – artigo 1.245, § 5º, do Código Civil. DESAPROPRIAÇÃO – IMÓVEL – INVASÃO – VISTORIA – INADEQUAÇÃO. Tendo sido o imóvel alvo de invasão, descabe implementar a vistoria.

(MS 29105, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-087 DIVULG 06-05-2021 PUBLIC 07-05-2021).

Outrossim, nos processos em que o Supremo Tribunal Federal afastou sua competência, verifica-se elemento decisivo para a não aplicação do precedente, qual seja, a submissão da controvérsia ao procedimento comum, não se enquadrando, por conseguinte, na competência prevista pelo art. 102, I, d, da Constituição da República (cf. AgR no ARE 1.282.558, Rel. Min. GILMAR MENDES, SEGUNDA TURMA, j. 28.3.2022; AgR na Rcl n. 4.612, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, TRIBUNAL PLENO, j. 11.4.2013; e AgR na Rcl n. 5.444, j. 9.12.2010, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, TRIBUNAL PLENO).

Da mesma forma, na Reclamação n. 3.972, registrou-se que a vistoria impugnada e realizada pelo INCRA foi *posterior* ao decreto que declarou o imóvel de interesse social para fins de reforma agrária, razão pela qual restou, naquele caso, afastada a competência da Suprema Corte.

No voto condutor do acórdão, destacou-se:

A ordem de vistoria anulada pelo acórdão, portanto, somente poderia ser a que era objeto do mandado de segurança, qual seja, a ordem determinada em 1.9.2004 pelo Superintendente Regional do INCRA em Pernambuco para que se procedesse à vistoria para avaliação da terra e das benfeitorias indenizáveis, autorizada pelo art. 2º, § 2º, da Lei Complementar nº 76/1993.

Somente haveria usurpação da competência desse Supremo Tribunal Federal se houvesse sido anulado o Decreto de desapropriação de 6.11.2003 ou qualquer dos atos administrativos que a ele precedem, o que não aconteceu, pois



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

o acórdão reclamado anulou apenas ato administrativo posterior ao Decreto, qual seja, a ordem de vistoria para fins de avaliação da terra e das benfeitorias indenizáveis, permanecendo o Decreto de desapropriação intacto.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que, editado Decreto de desapropriação, tem-se a substituição de todos os atos anteriores, havidos no processo administrativo, encerrando a primeira fase procedimental da desapropriação.

No Mandado de Segurança n. 24.443/DF, no qual apontadas como autoridades coatoras o Presidente da República e o Comitê de decisão Regional do INCRA, o Ministro Sepúlveda Pertence decidiu pela exclusão deste último do pólo passivo por entender que:

“Consumado o processo administrativo pelo Presidente da República, os atos intermediários deixam de ser impugnáveis independentemente e o Presidente da República passa a ser a autoridade coatora” (MS 24.443/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 16.9.2005).

(Rcl n. 3972, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, TRIBUNAL PLENO, j. 15.12.2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-056 DIVULG 16-03-2012 PUBLIC 19-03-2012 – destaques meus).

A par disso, no âmbito desta Corte, é possível verificar precedente da Primeira Seção aplicando tal entendimento:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ENCAMINHAMENTO DA DOCUMENTAÇÃO REFERENTE A PROCESSO ADMINISTRATIVO DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA À CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. ATO DE MERO EXPEDIENTE. REAL OBJETIVO DA IMPETRAÇÃO: OBSTAR A EXPEDIÇÃO DO DECRETO PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. INCOMPETÊNCIA DESTA CORTE PARA PROFERIR DECISÃO INIBINDO O ATO PRESIDENCIAL. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO, PREJUDICADOS OS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO E O AGRAVO REGIMENTAL.

(MS n. 13.687/DF, Relator Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, j. 26.8.2009, DJe de 4.9.2009).

Em seu voto, o Sr. Relator esclareceu o seguinte, *in verbis*:

Os atos apontados na impetração não atingem, de forma direta e imediata, o direito de propriedade dos impetrantes, consistindo em atos de mero expediente praticados no âmbito



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

do processo administrativo voltado à desapropriação. O que pretendem, de fato, é obstar a declaração do interesse social para fins de reforma agrária em relação a seus imóveis. Ora, a autoridade apontada como coatora não tem a atribuição de decidir a respeito da desapropriabilidade ou não do imóvel questionado. Quem a tem é o Presidente da República. Portanto, se ilegalidade houver na desapropriação, essa será praticada pelo Presidente, cujos atos, todavia, mesmo no âmbito preventivo, como no caso, estão sujeitos, na via do mandado de segurança, a controle jurisdicional pelo STF (CF, 102, I, d), não pelo STJ. Nas circunstâncias em que foi impetrada a presente demanda revela, sem dúvida, sua utilização como mecanismo para subtrair a discussão do órgão competente (destaque meu).

Indicado o panorama jurisprudencial, estabelecendo ser o Presidente da República a única autoridade coatora em caso de superveniência de decreto expropriatório, passo ao exame do caso concreto.

V. Caso concreto

Consoante já destacado, no curso do Mandado de Segurança objetivando a anulação de procedimento administrativo conduzido pelo Impetrado, sobreveio o Decreto Presidencial de 23.12.2011, mediante o qual foi declarado o interesse social sobre o imóvel dos Impetrantes (fls. 543/544e).

O INCRA informou acerca da publicação do Decreto na primeira oportunidade em que instado à manifestação, em sede de Embargos Declaratórios opostos contra o acórdão de provimento da Apelação dos Impetrantes, defendendo “[...] a falta de competência dessa Corte para apreciação da apelação em decorrência desse evento e decretando, por conseguinte, a nulidade do r. Acórdão que julgou o recurso, remetendo o Impetrante às instâncias competentes em decorrência da modificação do foro e da extinção do direito nos termos demandados nestes autos, evitando assim, a usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal” (fls. 524/542e).

De seu turno, o tribunal de origem não determinou a intimação dos Impetrantes para se manifestarem a respeito do tema, apenas rejeitando a declaração do julgado (fls. 550/555e).

Nesse contexto, à luz do disposto nos arts. 493 e 933 do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CPC/2015 e nos termos da orientação jurisprudencial desta 1ª Seção, admite-se, mediante oposição de recurso integrativo, a alegação de fato superveniente capaz de influir substancialmente no deslinde da controvérsia (v.g. EDcl no MS n. 18.950/DF, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, j. 27.6.2023, DJe 30.6.2023; e EDcl no MS n. 18.562/DF, Relator Ministro SÉRGIO KUKINA, j. 8.3.2023, DJe 14.3.2023).

Por conseguinte, tendo em vista o arcabouço doutrinário e jurisprudencial acima exposto, a partir da publicação do Decreto Presidencial declaratório do interesse social sobre o imóvel dos Impetrantes, o procedimento prévio de vistoria do INCRA deixou de ser impugnável independentemente, competindo exclusivamente ao Presidente da República responder por eventual ilegalidade ou abuso de poder cristalizados em seu ato normativo.

Dessarte, o ato presidencial declarando o interesse social sobre os imóveis constitui situação de fato superveniente à distribuição da inicial capaz de alterar a competência absoluta para processamento do *writ*, porquanto, nos moldes do art. 102, I, d, da Constituição da República, não compete ao Tribunal de origem ou a esta Corte o julgamento de Mandado de Segurança contra ato subscrito pelo Presidente da República.

Trata-se, portanto, de exceção ao princípio da *perpetuatio jurisdictionis* constante da parte final do art. 43 do CPC/2015, segundo o qual a competência é firmada no momento do protocolo da petição inicial, “sendo irrelevantes as modificações do estado de fato ou de direito ocorridas posteriormente, *salvo quando suprimirem órgão judiciário ou alterarem a competência absoluta*” (destaques meus).

Por oportuno, sublinhe-se que, malgrado a jurisprudência deste Tribunal Superior afaste, em regra, a possibilidade de emenda da petição inicial para a indicação da correta autoridade coatora em casos de alteração da competência jurisdicional para processamento da Impetração, tal posicionamento está relacionado a casos decorrentes de equívoco na indicação do polo passivo da demanda, divergindo da hipótese dos autos, na qual houve posterior alteração pertinência subjetiva da autoridade para a lide em decorrência de fato superveniente à impetração do remédio constitucional (v.g. AgInt no MS n. 25.945/DF, relator Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, j. 11.11.2020, DJe 24.11.2020; AgInt no AREsp n. 1.745.229/SP, relator Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

j. 31.5.2021, DJe 2.6.2021; AgInt no RMS n. 70.010/RJ, relator Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, j. 25.4.2023, DJe de 2.5.2023).

Assim, à luz dos princípios cooperativo e da primazia do mérito (art. 4º e 6º do CPC/2015), bem como a fim de preservar o direito de ação dos Impetrantes face ao lapso temporal já decorrido e à ausência de sua intimação específica para manifestação sobre o tema, deve-se oportunizar a retificação do polo passivo deste *mandamus*.

Essa é a inteligência do art. 321, do estatuto processual, segundo o qual será permitido ao autor emendar a petição inicial que não preencha os requisitos legais ou apresente defeitos e irregularidades capazes de dificultar o julgamento de mérito, exegese igualmente aplicável em casos de vício processual ulterior ao despacho inicial.

Do mesmo modo, entendo possível a aplicação, por analogia, da razão subjacente à norma constante do art. 968, §§ 5º e 6º, do CPC/2015, a qual autoriza a correção de petição inicial de ação rescisória quando substituída a decisão apontada como rescindenda por determinação posterior, alterando-se a competência do julgamento.

À vista disso, considerando as peculiaridades do caso, e tendo em vista que até o momento não foi oportunizada eventual retificação dos termos da inicial, os Impetrantes devem ser intimados para a inclusão do Sr. Presidente da República no polo passivo do Mandado de Segurança, para futuro encaminhamento do feito ao Supremo Tribunal Federal, sob pena de extinção do feito sem resolução de mérito, consoante o inciso VI do art. 485 do CPC/2015, em razão da ausência superveniente da legitimidade passiva da autoridade indicada como coatora.

Cumpre destacar que a interposição de Recurso Extraordinário por parte do INCRA às fls. 868/885e não altera a solução proposta, uma vez que o fato superveniente acomete a demanda desde seu prelúdio, sendo insuficiente o conhecimento do *mandamus* pelo Supremo Tribunal Federal apenas por meio de apelo extremo.

Posto isso, peço vênua ao Sr. Relator para **CONHECER PARCIALMENTE** do Recurso Especial e, nessa extensão, **DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO**, a fim de reconhecer a ilegitimidade passiva *ad causam*, bem como **DETERMINAR, de ofício**, a intimação dos Impetrantes para emenda do Mandado de Segurança, nos termos expostos.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2021/0293906-6

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.960.167 / SC

Número Origem: 50070355620104047200

PAUTA: 21/11/2023

JULGADO: 21/11/2023

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSE AUGUSTO TORRES POTIGUAR

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
RECORRIDO : BRUNO LUERSEN SA AGRO PASTORIL
RECORRIDO : PLUSEN ADMINISTRADORA S.A.
ADVOGADO : FELYPE BRANCO MACÊDO - SC025131

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Intervenção do Estado na Propriedade - Desapropriação

CERTIDÃO

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

Prosseguindo o julgamento, a Primeira Turma, por maioria, vencida a Sra. Ministra Regina Helena Costa (voto-vista), conheceu parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, negou-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente) e Sérgio Kukina votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente justificadamente, nesta assentada, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.