

APELAÇÃO CÍVEL Nº 5001760-35.2010.404.7004/PR

RELATOR : NICOLAU KONKEL JUNIOR
APELANTE : ERENILDA DA ROSA MAGALHÃES
ADVOGADO : ANDERSON FABRICIO DE AQUINO
APELADO : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E
REFORMA AGRÁRIA - INCRA
: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
MPF : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERESSADO : ADRIANA DOS SANTOS SOUZA
: ANGELINA AFONSO SOBRINHO
: ANTONIA RODRIGUES DE JESUS
: ANTONIO DA SILVA
: ARNALDO CORREA DE OLIVEIRA
: BENEDITO SANCHES
: CICERO DE SOUZA
: CLEONICE BONFIN DE OLIVEIRA
: DERCIO SILVA
: EDSON ROGÉRIO PEREIRA DA SILVA
: ERALDO CELSO DO NASCIMENTO
: GABRIEL ZAMKBUSH
: GEDALMO DE LIMA
: GENIVALDO ÁLVARO RODRIGUES
: GERALDO LEONATO MARTINS
: ISABEL DOS SANTOS DE JESUS
: IVANI FERREIRA DE MOURA
: JOSÉ NETO DA SILVA
: LUCIA APARECIDA PEREIRA DOS SANTOS
: MARIA CICERA BARROS DOS SANTOS
: MAURÍLIO DE SOUZA
: MAURILIO FERRARI
: PAULO MACEDO SILVA
: VALMIR CARRARA
ADVOGADO : ANDERSON FABRICIO DE AQUINO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. IMÓVEL RURAL. DESAPROPRIAÇÃO.
INTERESSE SOCIAL. REFORMA AGRÁRIA. FUNÇÃO SOCIAL DA

PROPRIEDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. DECRETO EXPROPRIATÓRIO. ATO EXCLUSIVO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. INDEFERIMENTO DA INICIAL. EXTINÇÃO DO PROCESSO. IMPROVIMENTO DO APELO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA.

1. Ao assegurar o direito à propriedade, a Constituição Federal atribuiu à União a competência para promover a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, como forma de sanção, em face do descumprimento da função social da propriedade. Assim, cabe apenas à União, por ato exclusivo do Chefe do Poder Executivo, a edição de decreto que declare o imóvel rural como de interesse social, a partir de critérios de conveniência e oportunidade, sem que se possa transferir ao Poder Judiciário o uso deste juízo em substituição ao órgão definido pela Constituição.

2. Hipótese de manutenção da sentença que indeferiu a petição inicial e julgou extinto o processo, sem resolução de mérito, sob o fundamento da impossibilidade jurídica do pedido.

3. Apelação improvida.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, negar provimento à apelação, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 15 de agosto de 2012.

NICOLAU KONKEL JUNIOR
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de ação ordinária ajuizada contra o INCRA, a fim de compelir o Governo Federal a proceder reforma agrária sobre determinado imóvel rural que, no entendimento dos apelantes, possui as condições legais e necessárias para um assentamento.

O MM. Juízo *a quo* indeferiu a petição inicial e julgou extinto o processo, sem resolução de mérito, sob o fundamento da impossibilidade jurídica do pedido, uma vez que cabe apenas à União, por ato exclusivo do Chefe do Poder Executivo a edição de decreto que declare o imóvel rural como de interesse social, a partir de critérios de conveniência e oportunidade, sem que se possa transferir ao Poder Judiciário o uso deste juízo em substituição ao órgão definido pela Constituição.

Os autores apelaram, sustentando que o direito de propriedade não é absoluto, competindo à União desapropriar imóvel por interesse social. Postulou a reforma da decisão recorrida para determinar que o magistrado singular receba a inicial, processe e julgue o feito.

É o relatório.

Inclua-se em pauta.

VOTO

A sentença não merece reparos.

Ao assegurar o direito à propriedade, a Constituição Federal atribuiu à União a competência para promover a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, como forma de sanção, em face do descumprimento da função social da propriedade:

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.

Daí se infere que cabe apenas à União, por ato exclusivo do Chefe do Poder Executivo a edição de decreto que declare o imóvel rural como de interesse social, a partir de critérios de conveniência e oportunidade, sem que se

possa transferir ao Poder Judiciário o uso deste juízo em substituição ao órgão definido pela Constituição.

Pela perfeita adequação do precedente ao caso dos autos, transcrevo julgado do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, já referido na sentença:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ILEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PARA COMPELIR, PERANTE O JUDICIÁRIO, O PODER EXECUTIVO A PROMOVER A REFORMA AGRÁRIA. MATÉRIA PRELIMINAR ACOLHIDA. EXTINÇÃO DO FEITO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO.

1. Não é da alçada do Ministério Público Federal invocar o Poder Judiciário para que este suplante a vontade política do Presidente da República, que tem esteio na discricionariedade a ele assegurada pela Constituição na medida em que, obviamente, a Magna Carta deixa ao chefe do Poder Executivo amplo espaço para ajuizar da oportunidade e conveniência da desapropriação destinada à reforma agrária. **O conteúdo político da reforma agrária impede a atuação jurisdicional destinada a ordená-la em face do Presidente da República, sob pena de violação do artigo 2º da Constituição.**

2. **Não há interdependência entre o Executivo e o Judiciário na promoção da reforma agrária, porquanto essa tarefa reside na atribuição constitucional do primeiro, à vista da discricionariedade que a Constituição reserva para a prática desse autêntico ato político. Pensar de modo diverso seria consagrar "dupla administração", o que certamente geraria completa insegurança no trato das coisas do Estado.**

3. **No espaço constitucional brasileiro somente a União Federal pode desapropriar por "interesse social" para fins de reforma agrária (artigo 184 da Constituição) e essa matéria reside no âmbito discricionário que a Carta Magna conserva em favor do Presidente da República (§ 2º) para ajuizar com exclusividade os casos de "interesse social" justificadores da providência; permitir que o Judiciário substitua a discricionariedade do Presidente da República na prática de autêntico ato de conteúdo político representa invasão de competência constitucional e afronta ao artigo 2º da Constituição, sendo certo que o inc. III do artigo 129 da mesma não pode ser interpretado - sob pena de teratologia - de modo a afrontar a regra da independência de Poderes estatais para o fim de legitimar que o Ministério Público recorra ao Judiciário para "obrigar" o Poder Executivo a promover a reforma agrária.**

4. A leitura da Constituição de 1988 não autoriza que um de seus dispositivos que trata de funções institucionais do Ministério Público se sobreponha a outro, alojado dentre os princípios fundamentais e que tem idade secular: a separação de Poderes abrigada no artigo 2º. Se a Carta reserva ao Chefe do Poder Executivo Federal a prerrogativa de decidir sobre a reforma agrária, não há de ser uma diretriz de atuação processual de órgão agregado à Justiça que será capaz de amesquinhar um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

5. A previsão constitucional da defesa de direitos transindividuais, pelo Ministério Público, não possibilita e nem alberga atitude do órgão que visa sobrepor-se ao chefe do Poder Executivo na prática de atos estritamente de governo. Ainda, não é possível esconder que a defesa dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis deve ser executada, diz a lei, considerando-se, dentre outros princípios fundamentais, a independência e a harmonia dos Poderes da União. Ora, não há como desvincular a defesa de suposto interesse social que se reflete na reforma agrária, do respeito que a lei exige, de parte do Ministério Público, para com a independência e a harmonia dos Poderes. Bem por isso não se pode tolerar o ajuizamento de demanda que busca justamente afrontar a independência e a harmonia dos Poderes, perseguindo a incursão do Judiciário no âmbito de discricionariedade que o artigo 184 da Constituição reservou ao Poder Executivo Federal.

6. O artigo 129, III, da Constituição não tem o alcance que o Ministério Público Federal pretende. Tampouco isso ocorre com a Lei Complementar nº 75 de 20 de maio de 1993.

7. O artigo 5º, XXXV, da Constituição, não autoriza qualquer um a questionar em juízo tudo o que bem entende; fosse assim, estariam derogadas todas as regras de legitimação ativa e as normas processuais que tratam das condições para o regular exercício do direito de ação.

8. A situação moderna do que um dia foi o Núcleo Colonial Monções (emancipado pelo Presidente Wenceslau Braz através do Decreto nº 13.039, datado de 29 de maio de 1918) impede que se reconheça qualquer legitimidade ao Ministério Público Federal para postular reforma agrária no local, na medida em que nem o próprio órgão sabe se há algum remanescente de área pública na região; se soubesse, era de seu dever processual discriminá-lo na petição inicial de fls. 2/10, o que não fez.

9. Apelações das rés e remessa oficial providas para acolher a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal para o fim de extinguir o feito sem exame de mérito. (APELREE nº 200061110031429, 1ª Turma, Relator Juiz Silvio Gemake, 17/09/2010).

Por fim, com acerto destacou o MM. Juiz Federal Substituto Daniel Luis Spegiorin que:

Não obstante, cumpre frisar que o imóvel rural objeto da lide encontra-se na posse da parte autora desde dezembro/2008, em virtude de invasão decorrente de suposto abandono, como reconhece a própria demandante na inicial.

Tal fato ocorreu antes que houvesse a vistoria da área pela autarquia federal competente (INCRA), o que, aliás, ao que parece, até a presente data, ainda não foi realizada, conforme se vislumbra dos documentos que instruem a exordial. Isso, por si só, revela a impossibilidade de se dar início ao procedimento administrativo de desapropriação por interesse social, haja vista a vedação expressa contida no artigo 2.º, § 6.º, da Lei n.º 8.629/1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária:

Art. 2.º 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.

(...)

§ 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. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) [grifei].

Nesse sentido, aliás, já se manifestaram as Cortes Superiores:

MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. ARTIGO 184 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INVASÃO DO IMÓVEL POR MOVIMENTO DE TRABALHADORES RURAIS APÓS A REALIZAÇÃO DA VISTORIA DO INCRA. INEXISTÊNCIA DE ÓBICE À DESAPROPRIAÇÃO. ARTIGO 2º, § 6º DA LEI N. 8.629/93. ORDEM DENEGADA. 1. O § 6º, art. 2º da Lei n. 8.629/93 estabelece que "[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". 2. A jurisprudência desta Corte fixou entendimento no sentido de que a vedação prevista nesse preceito "alcança apenas as hipóteses em que a vistoria ainda não tenha sido realizada ou quando feitos os trabalhos durante ou após a ocupação" [MS n. 24.136, Relator o Ministro MAURICIO CORRÊA, DJ de 8.11.02]. No mesmo sentido, o MS n. 23.857, Relatora a Ministra ELLEN GRACIE, DJ de 13.6.03. 3. A ocupação do imóvel pelos trabalhadores rurais ocorreu

após quase dois anos da data da vistoria realizada pelo INCRA. Segurança denegada. (MS 24984, EROS GRAU, STF) [grifei].

Súmula 354 STJ: "A invasão do imóvel é causa de suspensão do processo expropriatório para fins de reforma agrária." (Referências: RESP 819.426/GO, RESP 893.871/MG, RESP 938.895/PA, RESP 590.297/MT e RESP 964.120/DF).

ADMINISTRATIVO - PROCESSO CIVIL - INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE - DECRETO EXPROPRIATÓRIO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA - IMÓVEL ESBULHADO - MOVIMENTO DOS SEM-TERRA (MST) - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO - VISTORIA - PRODUTIVIDADE - AVALIAÇÃO - IMPOSSIBILIDADE. 1. Impossível o conhecimento de matéria não prequestionada, porque cabe ao STJ julgar, nos termos do art. 105, III, da CF, questão debatida e decidida em última ou única instância. 2. Reconhecimento do Tribunal de origem de que o imóvel rural esbulhado por integrantes do MST não pode ser vistoriado para fins de reforma agrária, conforme determina o art. 4º do Decreto 2.250/97, sendo nulo o procedimento administrativo que infringe tal dispositivo, e a Portaria n. 225/98 do próprio Incra. 3. A alegação dos recorrentes é a de que os recorridos não lograram comprovar que o esbulho realmente ocorreu, e se as circunstâncias do caso ensejaram alteração/prejuízo na produtividade do imóvel. 4. Debate que não guarda pertinência porque todo o regramento legal debatido nos autos é no sentido de que o imóvel rural que venha a ser objeto de esbulho não será vistoriado, para fins da Lei n. 8.629/93 (art. 2º), enquanto não cessada a ocupação. Essa a dicção legal. 5. A Lei não quis que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária fosse influenciada por movimentos políticos e/ou ideológicos. Assim, a invasão perpetrada pelo MST veda o andamento do processo expropriatório. Recursos especiais conhecidos em parte e improvidos. (RESP 200701498528, HUMBERTO MARTINS, STJ - SEGUNDA TURMA, 07/03/2008) [grifei].

Constata-se, então, a ausência de uma das condições necessárias ao regular exercício do direito de ação, qual seja, a possibilidade jurídica do pedido. Isso revela que a parte autora é carecedora de ação, o que impõe o indeferimento da petição inicial e, por consequência, a extinção do processo, sem resolução do mérito, antes mesmo da citação, evitando-se, com isso, a formação de processo inútil.

Ante o exposto, voto no sentido de negar provimento à apelação.

NICOLAU KONKEL JUNIOR

Relator

Documento eletrônico assinado por **NICOLAU KONKEL JUNIOR, Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **5212657v5** e, se solicitado, do código CRC **510C9823**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Nicolau Konkell Junior

Data e Hora:

15/08/2012 17:02

EXTRATO DE ATA DA SESSÃO DE 15/08/2012
APELAÇÃO CÍVEL Nº 5001760-35.2010.404.7004/PR
ORIGEM: PR 50017603520104047004

RELATOR : Juiz Federal NICOLAU KONKEL JUNIOR
PRESIDENTE : Desembargadora Federal MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA
PROCURADOR : Dr(a)Carlos Eduardo Copetti Leite
APELANTE : ERENILDA DA ROSA MAGALHÃES
ADVOGADO : ANDERSON FABRICIO DE AQUINO
APELADO : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA
: AGRÁRIA - INCRA
: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
MPF : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERESSADO : ADRIANA DOS SANTOS SOUZA
: ANGELINA AFONSO SOBRINHO
: ANTONIA RODRIGUES DE JESUS
: ANTONIO DA SILVA
: ARNALDO CORREA DE OLIVEIRA
: BENEDITO SANCHES
: CICERO DE SOUZA
: CLEONICE BONFIN DE OLIVEIRA
: DERCIO SILVA
: EDSON ROGÉRIO PEREIRA DA SILVA
: ERALDO CELSO DO NASCIMENTO
: GABRIEL ZAMKBUSH
: GEDALMO DE LIMA
: GENIVALDO ÁLVARO RODRIGUES
: GERALDO LEONATO MARTINS
: ISABEL DOS SANTOS DE JESUS
: IVANI FERREIRA DE MOURA
: JOSÉ NETO DA SILVA
: LUCIA APARECIDA PEREIRA DOS SANTOS
: MARIA CICERA BARROS DOS SANTOS
: MAURÍLIO DE SOUZA
: MAURILIO FERRARI
: PAULO MACEDO SILVA
: VALMIR CARRARA
ADVOGADO : ANDERSON FABRICIO DE AQUINO

Certifico que este processo foi incluído na Pauta do dia 15/08/2012, na seqüência 304, disponibilizada no DE de 02/08/2012, da qual foi intimado(a) UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e as demais PROCURADORIAS FEDERAIS.

Certifico que o(a) 3ª TURMA, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A TURMA, POR UNANIMIDADE, DECIDIU NEGAR PROVIMENTO À APELAÇÃO.

RELATOR : Juiz Federal NICOLAU KONKEL JUNIOR
ACÓRDÃO : Juiz Federal NICOLAU KONKEL JUNIOR
VOTANTE(S) : Juiz Federal NICOLAU KONKEL JUNIOR
: Des. Federal MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA
: Des. Federal CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES
: LENZ

Letícia Pereira Carello
Diretora de Secretaria

Documento eletrônico assinado por **Letícia Pereira Carello, Diretora de Secretaria**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **5263670v1** e, se solicitado, do código CRC **EED5F001**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Letícia Pereira Carello

Data e Hora: 15/08/2012 16:36
