— Desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária.

— Não resulta da lei que a declaração de interesse social, para fins de reforma agrária, dependa da prévia aprovação do Plano de Reforma Agrária. Ela poderá fazer-se encontrando-se a gleba em área prioritária.

— Quanto à classificação dos imóveis como empresas rurais, seis do total de 10 já estavam cadastrados como latifúndios por exploração e quanto aos demais sua desclassificação envolve matéria probatória que não se torna possível produzir na via estreita do mandado de segurança.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Mandado de Segurança nº 20.600
Impetrantes: Nerval Leite Flávio, sua mulher e outros e Djalma Tavares Morais, sua mulher e outros
Autoridade coatora: Presidente da República
Relator: Sr. Ministro ALDIR PASSARINHO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, indeferir a segurança.

Brasília, 29 de abril de 1987. — *Rafael Mayer*, Presidente. *Aldir Passarinho*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aldir Passarinho: Nerval Leite Flávio e outros impetram mandado de segurança contra ato do Sr. Presidente da República.

O parecer da douta Procuradoria-Geral da República assim expõe os fundamentos da impetração e das informações:

"Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado contra ato do Exmo. Sr. Presidente da República, que declarou de interesse social para fins de desapropriação, os imóveis rurais denominados Fazendas Arapuá e Arapuá Corgão, no município de Varzelândia (MG). Os fundamentos da impetração podem ser assim resumidos:

a) embora dois impetrantes tenham obtido medida liminar em ação cautelar inominada proposta perante o MM. Juiz da 8.ª Vara Federal, de Belo Horizonte, com o *fito de proibir* o Incra de propor a ação expropriatória sem antes apurar, mediante recadastramento atualizado, se os imóveis preenchem os requisitos para serem considerados 'empresa rural', houve por bem o órgão fundiário ajuizar a *ação de desapropriação* contra todos os proprietários dos imóveis atingidos pelo Decreto nº 92.509, de 1 de abril de 1986;

b) o ato impugnado ofende o disposto no art. 161, § 2º, da Constituição e arts. 4º, VI, e 19, § 3º, *b*, da Lei nº 4.504/64, uma vez que incide sobre imóveis explorados como 'empresa rural';

c) a revisão cadastral é instituída, igualmente, em favor do proprietário, a quem assiste o direito de fazer com que o cadastro consigne dados reais e atualizados (Lei nº 4.504/64, art. 46, §§ 4º e 1º);

d) algumas propriedades desapropriadas não excediam de três vezes o módulo rural (Lei nº 4.504/64, art. 19, § 3º, *a*, e 4º, inc. III), estando, por conseguinte, isentas da desapropriação por interesse social;

e) algumas propriedades estavam cadastradas no Incra como 'empresa rural'. Todavia, o órgão procedeu à descaracterização dos imóveis classificados como 'empresa rural', ao arrepio do disposto no art. 2º, § 1º, da Lei nº 5.868/72, que prevê a declaração cadastral *ex-officio* em caso de omissão do proprietário;

f) é manifesta a intempestividade do Decreto nº 92.509/86, que declarou de interesse social os aludidos imóveis, antes da edição do Plano Regional de Reforma Agrária para Minas Gerais (Decreto nº 92.694, de 19 de junho de 1986, publicado em 21.5.86). Evidente, pois, a infringência ao disposto no art. 35, do Estatuto da Terra.

2. O pedido de medida liminar foi indeferido (fls. 86).

3. Solicitadas as informações, prestou-as a autoridade coatora, sustentando, em síntese, que:

a) é evidente a inadequação da medida, uma vez que, consoante a orientação pacífica na jurisprudência, não constitui mandado de segurança instrumento idôneo para veicular pedido meramente declaratório;

b) da mesma forma, parece evidente que a discussão sobre a caracterização do imóvel como 'empresa rural' envolve exame de matéria de fato, insuscetível de ser levado a feito na via especial do *writ;*

c) dos 10 imóveis abrangidos pela impetração, seis eram considerados latifúndios por exploração para efeitos fiscais, desde 1978. Os outros quatro imóveis caracterizados, inicialmente, como 'empresas rurais' tiveram a sua classificação revista, após longo e demorado procedimento, que teve início em 1981;

d) a autoridade responsável pela classificação deu ciência do procedimento aos impetrantes antes da edição do decreto impugnado, que, não obstante, deixaram de interpor recurso administrativo com efeito suspensivo;

e) a concessão da liminar na ação cautelar inominada proposta pelos impetrantes, com o conseqüente indeferimento da petição inicial da autarquia, torna sem objeto o mandado de segurança;

f) não procede a alegação de que a desapropriação foi intempestiva, por ter sido o

ato firmado em data anterior ao decreto que aprovou o Plano Regional de Reforma Agrária para Minas Gerais. Em verdade, a medida encontra arrimo no art. 40, do Decreto nº 55.891/65 que regulamentou o Estatuto da Terra;

g) não estando configurado o direito líquido e certo dos impetrantes, não se há de conhecer do mandado de segurança consoante a pacífica jurisprudência do excelso pretório" (fls. 169-71).

O parecer conclui no sentido de que não é de ser conhecido o mandado de segurança, mas, caso seja apreciado o mérito, que, então, seja denegado o *writ*.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Aldir Passarinho (Relator): Os fundamentos que alicerçam o mandado de segurança já têm sido apreciados por esta Corte, em diversas oportunidades, conforme lembrado no parecer da douta Procuradoria-Geral da República que, a respeito, indica os acórdãos que já examinaram as várias alegações que têm sido formuladas.

A alegação precípua dos impetrantes é a de que não é possível a desapropriação de empresas rurais, e todos os imóveis desapropriados o são. Observam, outrossim, que os imóveis de cinco dos impetrantes, conforme documentos que juntavam, encontravam-se classificados no Incra como empresa rural. Os demais possuíam os imóveis há vários anos e neles vinham trabalhando continuamente de forma que se tinham baixo aproveitamento em épocas remotas tal agora não ocorria, e já agora satisfaziam os requisitos para se classificarem como empresas rurais.

A respeito, esclarece o parecer da Procuradoria-Geral da República:

"No caso dos autos, não há dúvida de que seis dos 10 imóveis referidos na impetração já estavam classificados como 'latifúndio por exploração', como se constata nos próprios documentos trazidos aos autos pelos impetrantes:

a) Fazenda Havana, de José Antonio Madureira. Classificação: art. 22, II, *b*, do Decreto nº 84.685/80 *(latifúndio por exploração)* (cf. fl. 36);

b) Fazenda Corgão, de Cícero Reinaldo de Lima. Classificação: art. 22, II, *b*, do Decreto nº 84.865/80 *(latifúndio por exploração)* (cf. fls. 38 e 43);

c) Fazenda Rio Verde, de Mozart José da Silva. Classificação: art. 22, II, *b*, do Decreto nº 84.685/80 *(latifúndio por exploração)* (cf. f. 40);

d) Fazenda Tolentino, de José Afonso da Silva. Classificação: art. 22, II, *b*, do Decreto nº 84.685/80 *(latifúndio por exploração)* (cf. fl. 42);

e) Fazenda Divisão Corgão, de José de Matos. Classificação: art. 22, II, *b*, do Decreto nº 84.685/80 *(latifúndio por exploração)* (cf. fl. 44);

f) Fazenda Corgão, de Jadir Silvestre Pena. Classificação: art. 22, II, *b*, do Decreto nº 84.685/80 *(latifúndio por exploração)* (cf. fl. 45)" (fls. 178-9)

Observo que, no caso de José Matos, sendo o módulo de 10ha, verifica-se que a área objeto da desapropriação é de 97ha, e, portanto, maior que o mínimo previsto em lei, que é o de três vezes o módulo.

Quanto às demais alegações, considero-as bem respondidas também pelo parecer da Procuradoria-Geral da República, quando declara:

"4. Afigura-se despiciendo qualquer esforço de argumentação para demonstrar que os preceitos que dispõem sobre *os órgãos específicos para execução de reforma agrária* (Estatuto da Terra, arts. 37 a 42) e *disciplinam a formulação dos Planos Nacionais e Regionais de Reforma Agrária* (arts. 33 a 35) têm como escopo precípuo a organização do processo de reforma agraria e a preservação da legalidade da conduta administrativa. A sua aplicação não pode afetar, senão indireta ou reflexamente, os interesses de particulares, uma vez que tais regras não tutelam diretamente o interesse público (cf. Campos, Francisco. *Direito administrativo*. 1958, v. 2. p. 114. Espíndola, Eduardo & Espínola Filho, Eduardo, *Tratado de direito civil*. 1941. v. 9 p. 635-43; Zanobini. *Corso di diritto am-*

ministrativo. 1954. v. 1. p. 184; Alessi. *Principi di diritto amministrativo*. Milano, 1971. v. 2. p. 537-47).

5. Como ressaltado, as normas que regulam os diversos procedimentos, condutas e critérios administrativos com vistas a assegurar a satisfação de interesses gerais impõem aos agentes públicos uma série de deveres, sem outorgar aos particulares qualquer direito subjetivo (cf. Zanobini, op. cit. p. 184).

A eventual violação de qualquer dessas disposições não constitui lesão a direito subjetivo, podendo configurar simples ilegalidade objetiva (cf. RE nº 103.299, relator Ministro Francisco Rezek, *DJ* de 1.8.86).

6. No tocante à alegação de maltrato ao disposto no art. 35, do Estatuto da Terra, cumpre ressaltar, uma vez mais, que a aludida norma não visa à tutela de interesses individuais, tendo como objetivo maior a preservação da legalidade da conduta administrativa. E as disposições genéricas constantes do art. 35, da Lei nº 4.504/64, estão disciplinadas, de forma minudente, no art. 43, § 2º, do referido diploma legal, que dispõe sobre o procedimento a ser observado na declaração de áreas prioritárias. A teor do disposto no art. 43, § 2º, do Estatuto da Terra, constituem requisitos básicos do decreto de declaração de área prioritária: a) a designação de repartição do Instituto da Reforma Agrária que deverá dar execução às medidas; b) fixação de prazo de duração da atividade; c) definição dos objetivos a serem alcançados com previsão do número de unidades familiares e cooperativas a serem criadas.

7. No caso em apreço, ato do Executivo declarou prioridade a área de situação do imóvel, fixando os limites e a posição geográfica da área, outorgando a responsabilidade pela execução do plano à Diretoria Regional do Incra do estado de Minas Gerais e estabelecendo as metas a serem alcançadas e o prazo de execução do projeto (Decreto nº 92.509, de 1.4.86, arts. 1º, 2º e 3º) (fls. 71-2).

8. Foram plenamente satisfeitas, portanto, as exigências estatutárias, conforme orientação pacificamente aceita pela excelsa Corte (MS nº 20.584, relator Ministro Rafael Mayer, *DJ* de 5.9.86)" (fls. 171-3).

Observo, afinal, que conforme esclarecido nas informações, e consta da inicial, os ora impetrantes adotaram medida judicial para que o Incra não proponha ação de desapropriação por conterem os imóveis os requisitos para classificação como empresa rural, tendo obtido liminar.

Assim, a prova mais ampla sobre o alegado, há de fazer-se nas vias ordinárias, onde isso é possível, pois a via estreita do mandado de segurança somente comporta prova pré-constituída, não podendo haver iliquidez sobre os fatos.

Pelo exposto, indefiro o mandado de segurança, sem prejuízo, entretanto, como já tem sido ressalvado em outras oportunidades, do recurso às vias ordinárias, providência esta que, aliás, já teria sido adotada.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

MS nº 20.600-4-DF — Relator: Ministro Aldir Passarinho. Impetrantes: Nerval Leite Flávio, sua mulher e outros (Advogados: Djalma de Souza Vilela, João Fabiano Maia e outros), Djalma Tavares Morais, sua mulher e outros (Advogada: Anália Maria Guimarães Lima), Konstantin Christoff Raeff (Advogados: José Brigido Pereira Pedras Júnior e José Brígido Pereira Pedras Neto). Autoridade coatora: presidente da República.

Decisão: indeferiu-se a segurança nos termos do voto do ministro relator, unanimemente. Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Célio Borja. (Plenário, em 29.4.87.)

Presidência do Sr. Ministro Rafael Mayer. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Carlos Madeira e Célio Borja.

Procurador-Geral da República, Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence.