



**Patrícia Colisse de Oliveira**

**DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS NO STF:  
entre o formalismo e a realidade concreta.**

**Monografia apresentada à Escola de Formação da Sociedade  
Brasileira de Direito Público – SBDP, sob a orientação da  
Professora Ester Gammardella Rizzi.**

**SÃO PAULO  
2009**

## **Agradecimentos**

Gostaria de agradecer a todos que contribuíram para a formação do meu caráter, da minha personalidade e do meu pequeno conhecimento.

Sendo assim, não posso deixar dizer que amo muito meus pais, exemplos para mim de determinação e carinho (um pai) e humildade e perseverança (minha mãe).

Também não posso deixar de agradecer ao amor da minha vida Bruno Freitas Vallone por sua paciência, seu carinho e sua compreensão. Quero que continue ao meu lado, me apoiando até que eu dê meu último suspiro.

Gostaria de agradecer à professora Cláudia Maria Carvalho do Amaral Vieira por ter sido, para mim, um exemplo de inteligência, de dedicação e muito mais do que isso, um exemplo de mulher a ser por mim seguido.

Por fim, mas não menos importante, gostaria de agradecer a Deus:

*"Eu te amarei do coração, ó Senhor, fortaleza minha.*

*O Senhor é o meu rochedo e o meu lugar forte, e o meu libertador;*

*o meu Deus, a minha fortaleza, em quem confio (...)"*.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Salmo 18: 1,2.

## **Lista de Siglas**

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF – Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AI – Agravo de Instrumento

CF – Constituição Federal

CNA – Confederação Nacional da Agricultura

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

HC – *Habeas Corpus*

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INESC – Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos

MP – Medida Provisória

MS – Mandado de Segurança

MST – Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem-terra

RE – Recurso Extraordinário

STF – Supremo Tribunal Federal

UDR – União Democrática Ruralista

‘S – Significa que os termos por esta sigla acompanhados encontram-se no plural, por exemplo, MS’s significa Mandados de Segurança.

## **Índice**

<b>1. Introdução.....</b>	<b>05</b>
<b>2. Objetivos, recorte temporal e temático.....</b>	<b>05</b>
<b>3. Metodologia: selecionando os objetos de análise.....</b>	<b>08</b>
<b>4. Análise dos acórdãos.....</b>	<b>12</b>
<b>4.1</b> Produtividade.....	16
<b>4.2</b> Invasões de terras.....	17
<b>4.3</b> Fracionamento das grandes propriedades rurais .....	19
<b>4.4</b> Notificação do proprietário acerca da vistoria do INCRA.....	22
<b>5. Análise Crítica dos critérios de decisão utilizados pelos ministros.....</b>	<b>23</b>
<b>5.1</b> Produtividade.....	23
<b>5.2</b> Invasões de terras.....	27
<b>5.3</b> Fracionamento das grandes propriedades rurais.....	28
<b>5.4</b> Notificação do proprietário acerca da vistoria do INCRA.....	29
<b>6. Conclusão.....</b>	<b>30</b>
<b>7. Bibliografia.....</b>	<b>36</b>
<b>Anexo 1 – Seleção dos Mandados de Segurança.....</b>	<b>37</b>
<b>Anexo 2 – Tabela de análise dos Mandados de Segurança.....</b>	<b>47</b>

## **1. Introdução**

Conflitos fundiários sempre foi, para mim, um assunto fascinante. Por este motivo, queria muito utilizá-lo como tema da minha monografia da SBDP. Sabia, desde o princípio, que seria uma tarefa árdua, uma vez que a matéria envolve, não somente questões jurídicas controversas, mas também disputas ideológicas.

Entretanto, o maior desafio, para mim, foi aprender a deixar minha opinião de lado e assumir uma postura imparcial diante das análises feitas, de modo a garantir a neutralidade do meu trabalho.

Isso foi tão difícil para mim que minha banca recomendou que eu fizesse diversas alterações na primeira versão da minha monografia de modo a corrigir minha postura perante o tema, uma vez que foi penoso, talvez por falta de maturidade, experiência, manter a neutralidade frente a um assunto que me intrigava tanto e sobre o qual eu já tinha uma opinião formada.

## **2. Objetivos, recorte temporal e temático**

Por todo o exposto, e ainda na tentativa obstinada de tratar do assunto "Conflitos Fundiários no STF", restringi um pouco mais meu tema, e por isso, pretendo discutir questões relacionadas a "desapropriação e reforma agrária no STF". Para tanto, formulei a seguinte pergunta que buscarei responder ao longo desta monografia: Qual (is) o (s) critério (s) mais utilizado (s) pelo STF para solucionar questões relativas a desapropriação de propriedades rurais?

Em seguida, me proponho a fazer uma análise crítica deste (s) critério (s) utilizado (s) pelo tribunal.

No mais, pelo fato de que esta pesquisa é um projeto individual, ou seja, conta com apenas uma pesquisadora para sua realização, fez-se necessário um recorte rigoroso, de modo que tornasse possível a análise dos acórdãos e a finalização da pesquisa.

Portanto, o recorte temporal feito se deterá na análise de acórdãos do Supremo Tribunal Federal desde o julgamento da ADI 2.213, em abril de

2002, até dezembro de 2009 quando terminei a seleção dos acórdãos após a recomendação da banca para que minha monografia fosse refeita.

Optei por analisar acórdãos desde o julgamento da referida ADI, pois ela representou um marco temporal importante na jurisprudência do STF. Antes de seu julgamento, havia jurisprudência do tribunal que considerava as ocupações de terra como caso fortuito ou força maior que justificava a improdutividade dos imóveis rurais, impedindo sua desapropriação. No entanto, tal jurisprudência, por vezes, hesitava.

Até que a partir do ano de 2000, o Governo Federal editou e reeditou uma série de Medidas Provisórias com o mesmo conteúdo material, embora a numeração e a disposição dos parágrafos, incisos etc., fosse um pouco diferente, para alterar o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) e a Lei nº 8.629/93.

A última reedição da MP levou o nº 2.183-56/2001 e introduziu o artigo 95-A e parágrafo único no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) e os parágrafos 6º, 7º, 8º e 9º no artigo 2º da Lei nº 8.629/93.

Em primeiro lugar, os autores (Partido dos Trabalhadores e Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) pugnam pela declaração de inconstitucionalidade formal da MP, visto que ela não segue os pressupostos de urgência e relevância.

No que diz respeito ao mérito, afirmam que o parágrafo único do artigo 95-A, que determinou que os imóveis que integrarem o Programa de Arrendamento Rural não serão objeto de desapropriação para fins de reforma agrária, violou o artigo 185, pois criou um novo tipo de propriedade insuscetível de desapropriação.

Também argumentam que o parágrafo 6º do artigo 2º da Lei nº 8.629/93, que impediu a vistoria por dois anos em imóveis rurais objetos de esbulho possessório e por quatro anos em caso de reincidência, teria criado obstáculos jurídicos que não se legitimariam frente aos artigos 184 e 185 da CF/88.

Segundo os autores da ADI, as normas em questão frustrariam a concretização da função social da propriedade, visto que as ocupações têm como objetivo agilizar o processo de reforma agrária.

Os parágrafos 8º e 9º do artigo 2º da Lei nº 8.629/93, segundo os autores, conflitam com a liberdade de pensamento, de associação, da intangibilidade do ato jurídico perfeito, do juiz natural, do devido processo legal, da amplitude de defesa e do contraditório, da presunção *iuris tatum* de não-culpabilidade, pois aqueles que participam de um Projeto de Assentamento serão excluídos do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal, caso participem de conflitos fundiários. Também aqueles (entidades, movimentos, pessoas físicas e jurídicas) que participarem da invasão de imóveis rurais serão impedidos de receber recursos públicos.

Além disso, garantem os autores que as normas impugnadas vulneram os princípios da proporcionalidade e da vedação ao retrocesso social.

O Tribunal indeferiu a liminar por vício formal e rejeitou a preliminar de não conhecimento por falta de fundamentação da ADI quanto aos parágrafos 8º e 9º do artigo 2º da lei 8.629/93. O Tribunal também não conheceu da ADI quanto ao caput do artigo 95-A do Estatuto da Terra (lei nº 4.504/64) e seu parágrafo único, introduzidos pela MP. O Tribunal também indeferiu a liminar quanto ao parágrafo 6º do artigo 2º da Lei nº 8.629/93.

Assim, a ADI criou um novo critério que pode ser utilizado pelo Tribunal para deferir ou não a desapropriação de um imóvel rural: as ocupações de terras.

Por todo o exposto, a referida ação constitucional obrigou o tribunal a discutir questões relacionadas a conflitos fundiários com mais profundidade do que, geralmente, é feito em sede de mandados de segurança. Por este motivo, acredito que a partir desta ADI, os argumentos dos ministros sejam mais bem fundamentados, e conseqüentemente, mais interessantes.

Outro motivo que me levou a optar por este recorte temporal foi o número de acórdãos a ser analisados. A princípio, minha idéia era buscar acórdãos desde a promulgação da Constituição de 1988. Entretanto, seria humanamente impossível analisar todos os acórdãos deste período, uma vez que seu número era muito grande.

Por fim, dentro do meu recorte temático, foram selecionados acórdãos relativos a desapropriação e reforma agrária.

### **3. Metodologia: selecionando os objetos de análise**

Para a seleção destes acórdãos, os seguintes termos (no singular e no plural) foram colocados na página de busca de jurisprudência do site do STF: *Reforma agrária, sem adj terra, conflito fundiário, conflito agrário, movimento social, movimento coletivo, movimento fundiário, CONTAG* (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) e *CNA* (Confederação Nacional dos Agricultores).

Quando terminei a pesquisa dos termos acima relatados, o número de acórdãos encontrados foi muito grande, de modo que seria impossível concluir a pesquisa. Assim, decidi, a princípio, excluir da minha pesquisa os Mandados de Segurança e demais ações (pois estes estavam em maior quantidade) e analisar apenas ADI's.

Assim, foram separadas e analisadas todas as ADI's encontradas e selecionadas apenas cinco. No entanto, somente a ADI 2213 se enquadrava no recorte temático proposto.

<b>Nº da ADI</b>	<b>Justificativa para ser excluída da pesquisa</b>
ADI nº 2332	Discute juros e honorários resultantes da desapropriação para fins de reforma agrária.
ADI nº 1700	Versava sobre questões técnicas relativas à emissão de títulos da dívida agrária.
ADI nº 1633	Versava sobre a proibição de vistoria da propriedade rural em caso de invasão, no entanto, a ADI perdeu o objeto uma vez que foi julgada primeiro a ADI nº 2213.
ADI nº 3865	Discute a constitucionalidade de lei federal que impôs dois requisitos para que seja constatada a função social da

	propriedade: grau de utilização da terra e grau de eficiência na exploração. No entanto, nenhum voto foi proferido ainda.
--	---

Por fim, foi trazido ao meu conhecimento a existência de uma compilação jurisprudencial na página do STF relativo à “Desapropriação e Reforma Agrária”.<sup>2</sup>

Esta compilação foi um importante filtro, uma vez que pré-selecionou acórdãos, reduzindo o seu número e possibilitando que eu analisasse um a um e os elegeisse de acordo com os critérios por mim estabelecidos.

Na compilação, as ações (principalmente MS’s, mas também ADI’s, RE’s, Decisões Monocráticas, AI’s etc.) estavam separadas por temas. Assim, optei por analisar todos os mandados de segurança presentes na compilação<sup>3</sup> que se enquadravam em meu recorte temático.

A opção por analisar MS’s e não a ADI 2.213 se deu porque para responder a pergunta a qual me propus, seria necessário analisar diversas ações. Se eu restringisse minha pesquisa somente à referida ADI, aquela ficaria empobrecida.

Assim, os mandados de segurança se mostraram perfeitos para a pesquisa no tema escolhido, uma vez que tratam diretamente sobre desapropriação. Por este motivo, escolhi trabalhar com este tipo de ação constitucional, excluindo outras, como AI’s, RE’s, Reclamações, HC’s etc.

Então, exclui da pesquisa:

- a) Acórdãos anteriores a 05/10/1988 (datada promulgação da Constituição) e posteriores a dezembro de 2009 (data da conclusão da pesquisa), em conformidade com meu recorte temporal;
- b) Acórdãos que não obedecessem ao meu recorte temático;
- c) ADI’s, pois já tinham sido pesquisadas;

---

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/DESAP.pdf> [10-09-2009].

<sup>3</sup> Confira o Anexo 1 para conferir a seleção das ações da referida compilação jurisprudencial.

- d) Outros tipos de ações, que não mandados de segurança;
- e) Decisões Monocráticas, pois refletem a posição de apenas um ministro, o que conflita com o objetivo desta pesquisa que é estabelecer a resposta do Supremo Tribunal Federal. Não obstante o fato de que as decisões dos acórdãos são tomadas por votos individuais, o que de certa forma, também reflete a posição de apenas um ministro, não podemos ignorar que muitas vezes, eles podem se deixar influenciar pelos argumentos trazidos por outros ministros e até mesmo mudar de posição, foi o que ocorreu na ADPF 46/DF que versava sobre o monopólio da ECT, por exemplo.

Também é importante destacar que a compilação jurisprudencial do STF, da qual retirei os MS's, não possui qualquer nota metodológica, ou seja, não foi possível identificar quais critérios foram utilizados para selecionar os acórdãos, o que me levou a crer que casos importantes ou paradigmáticos foram escolhidos.

Desta forma, para a pesquisa, foram selecionados os seguintes mandados de segurança:

<b>Nº acórdão</b>	<b>Data</b>
MS 24.503	07/08/2003
MS 24.113	19/03/2003
MS 25.186	13/09/2006
MS 25.016	27/10/2005
MS 24.442	25/05/2005
MS 24.441	09/06/2004
MS 23.737	19/09/2002
MS 23.241	12/09/2002
MS 25.076	20/02/2002

MS 24.488	19/05/2005
MS 24.573	29/09/2003
MS 24.890	27/11/2008
MS 25.299	14/06/2006
MS 25.304	14/06/2006
MS 24.933	17/11/2004
MS 24.171	20/08/2003
MS 24.170	10/12/2003
MS 24.190	10/12/2003
MS 23.271	14/11/2002

MS 22.794	25/09/2002
MS 24.484	09/02/2006
MS 24.133	20/08/2003
MS 24.307	21/11/2002
MS 23.759	17/04/2002
MS 25.360	27/11/2005
MS 23.857	23/04/2003
MS 24.764	06/10/2005
MS 24.911	09/09/2004
MS 24.272	24/10/2002
MS 25.477	11/02/2008
MS 25.534	13/09/2006
MS 25.266	13/09/2006
MS 25.185	24/11/2005
MS 25.006	17/11/2004
MS 25.325	01/08/2008
MS 25.124	09/04/2008
MS 24.130	16/04/2008
MS 25.189	07/03/2007
MS 25.022	27/10/2005
MS 25.351	17/08/2005

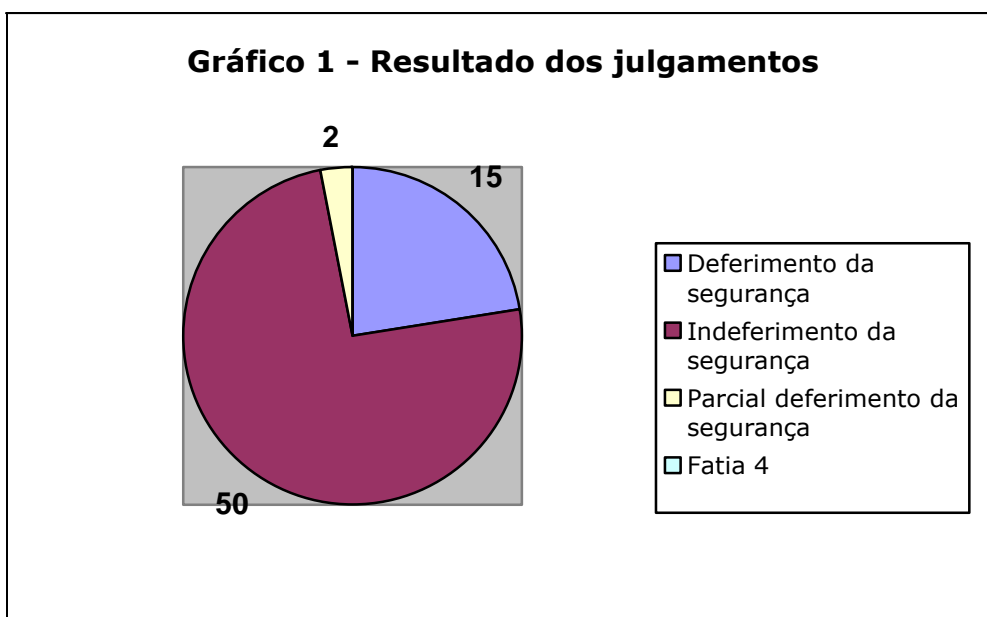
MS 24.443	17/08/2005
MS 24.657	17/08/2005
MS 24.578	17/11/2004
MS 24.375	09/06/2004
MS 24.786	09/06/2004
MS 23.856	02/06/2004
MS 24.547	14/08/2003
MS 23.006	11/06/2003
MS 24.110	24/10/2002
MS 24.595	20/09/2006
MS 23.191	04/08/2004
MS 24.719	22/04/2004
MS 26.129	14/06/2007
MS 24.999	17/11/2004
MS 23.873	04/08/2004
MS 24.419	12/03/2003
MS 24.518	01/04/2004
MS 26.092	11/02/2008
MS 23.872	28/10/2004
MS 23.738	22/05/2002
MS 24.449	06/03/2008

MS 24.163	13/08/2003
MS 26.121	06/03/2008
MS 25.142	01/08/2008

MS 24.910	15/03/2006
MS 23.523	28/11/2002
MS 23.727	26/06/2002

#### 4. Análise dos acórdãos

Em primeiro lugar, para minha surpresa, de todos os acórdãos pesquisados, a segurança foi concedida em apenas quinze deles. Em cinquenta MS's, a segurança foi indeferida e o decreto expropriatório mantido, como demonstra o gráfico abaixo:

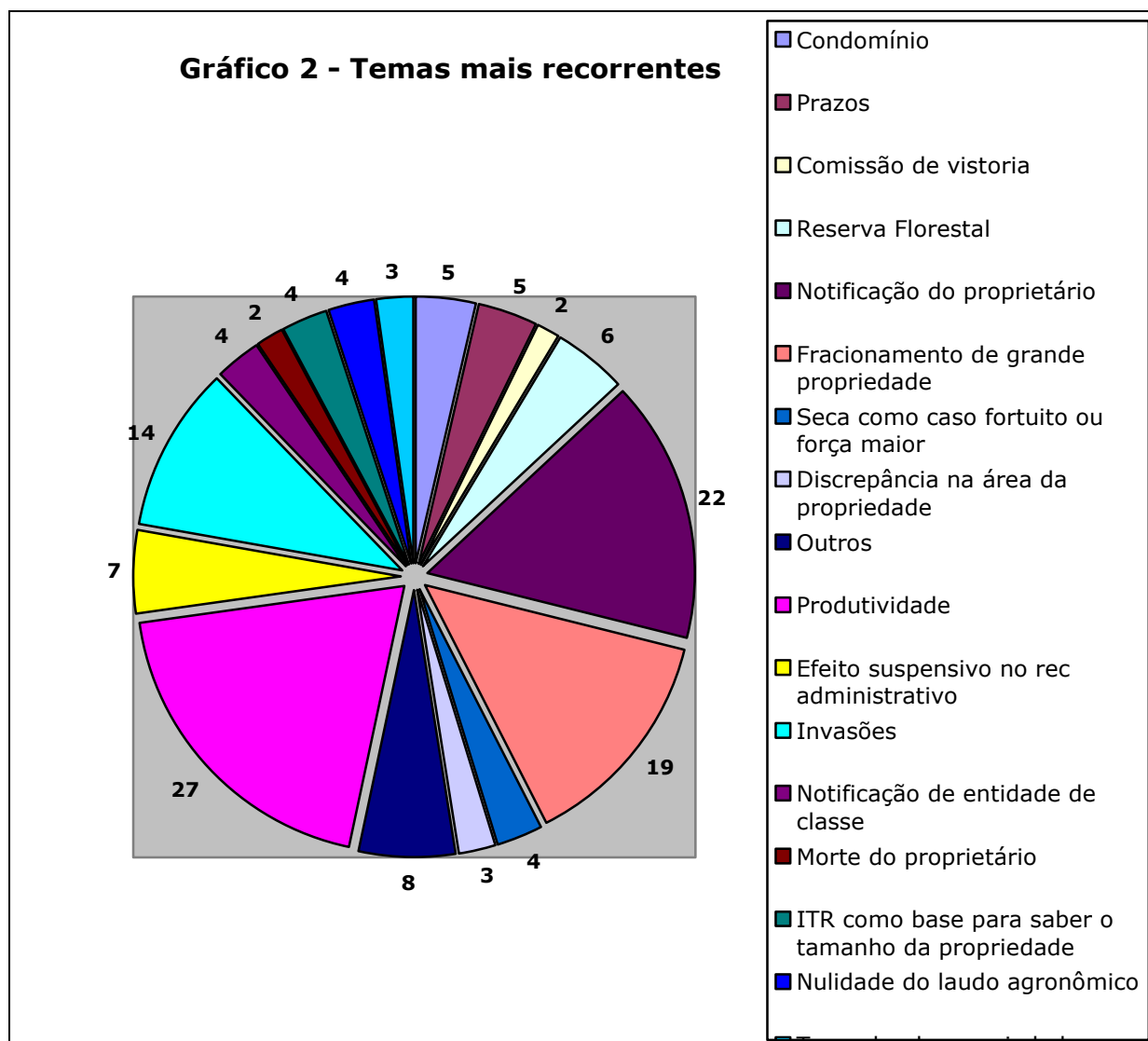


Também pude fazer uma lista dos temas mais debatidos nos acórdãos<sup>4</sup>, conforme o gráfico abaixo. No entanto, optei por excluir da minha análise os MS's parcialmente deferidos, uma vez que meu objetivo é buscar critérios para solução de conflitos envolvendo o deferimento ou não

<sup>4</sup> Conferir Vide anexo 2.

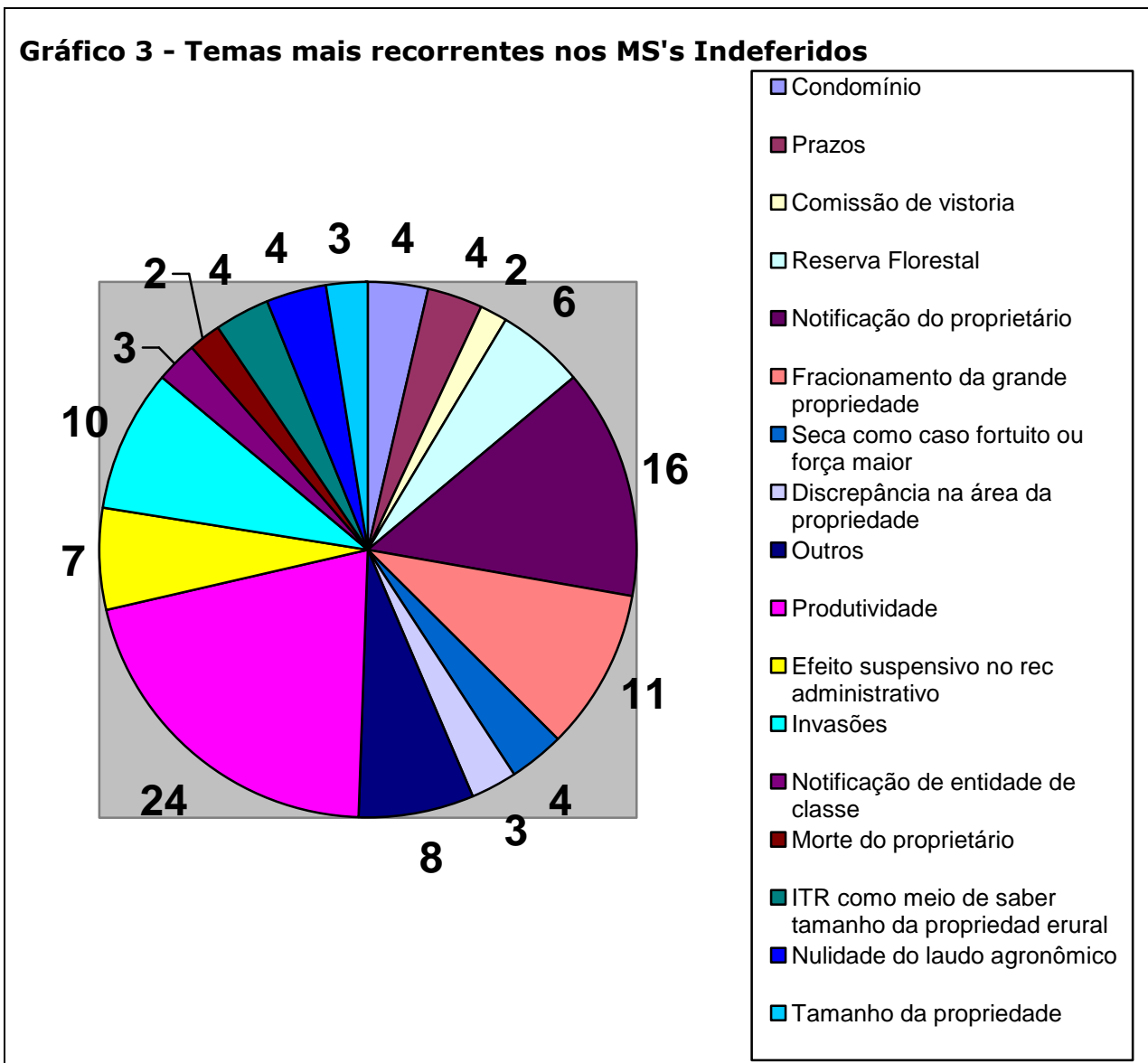
da segurança em casos relativos à desapropriação de imóveis rurais, não interessando os casos em que houve o parcial deferimento.

Ademais, os MS's parcialmente deferidos encontrados são apenas dois. Ou seja, tem pequena expressão para interferir no resultado final da pesquisa.



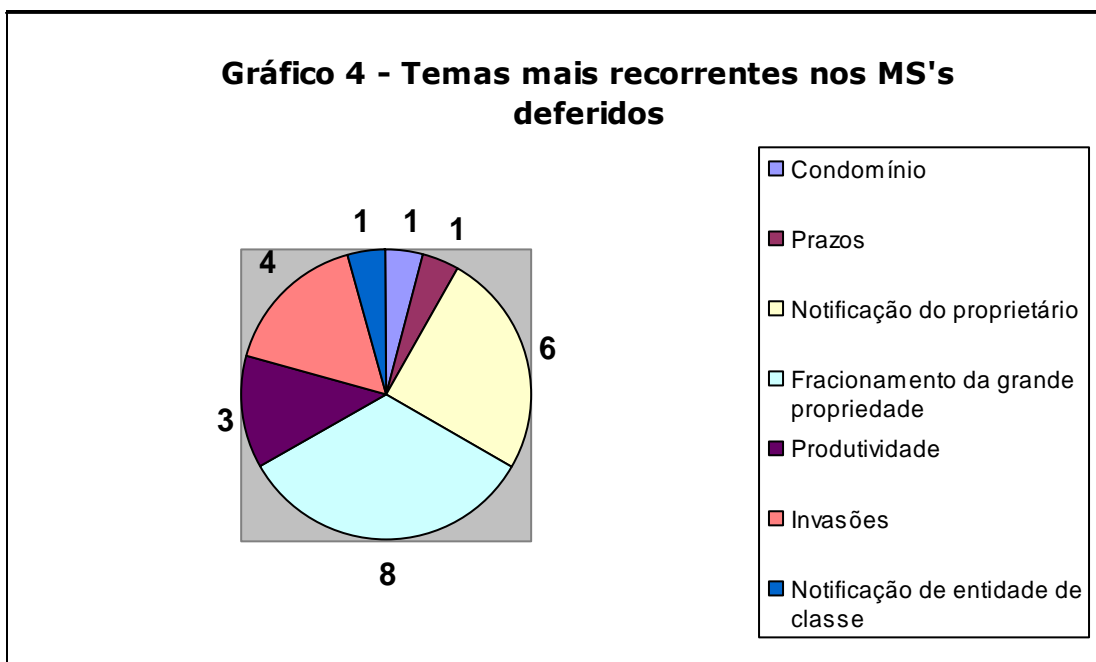
Assim, podemos perceber que os temas mais abordados pelos ministros foram: produtividade, notificação do proprietário do imóvel rural acerca da vistoria do INCRA, fracionamento de grandes propriedades em médias e pequenas propriedades e, somente em quarto lugar, invasões de propriedades rurais.

Nos MS's que foram indeferidos, os temas tratados foram os seguintes:



Assim, nos MS's indeferidos, os temas mais tratados foram: produtividade, notificação do proprietário, invasões e fracionamento da propriedade rural.

Já nos mandados de segurança deferidos, a temática é diferente:



Assim, os temas mais tratados aqui são: fracionamento da propriedade, notificação do proprietário e invasão. Somente em quarto lugar aparece a produtividade.

Optei por analisar os assuntos que mais apareciam tanto nos MS's deferidos, quanto nos indeferidos para saber se algum ou alguns deles são utilizados como critérios de decisão pelo STF.

Acredito que os assuntos mais tratados nos acórdãos, por aparecerem mais vezes, são os mais importantes, e por isso, podem me levar à resposta da minha pergunta.

Desta forma, os temas que mais aparecem são: notificação do proprietário rural, invasão e fracionamento da grande propriedade.

Por fim, farei uma análise acerca da produtividade dos imóveis rurais, que além de ser um dos critérios mais utilizados, também é importante na medida em que a Constituição, em seu artigo 185, II, determina que imóveis rurais produtivos não podem ser desapropriados.

#### 4.1 Produtividade

Da análise de todos os mandados de segurança que tratavam da produtividade, obtive os seguintes dados:

<b>TABELA 1 – Argumentos relativos à produtividade</b>			
<b>Argumento</b>	<b>Indeferidos</b>	<b>Deferidos</b>	<b>TOTAL</b>
<b>MS não é a via adequada para discutir a produtividade</b>	11	3	14
<b>Propriedade foi desclassificada, de produtiva passou para improdutiva</b>	12	0	12
<b>Produtividade não comprovada nos autos</b>	1	1	2
<b>TOTAL:</b>	24	4	28

Os ministros do STF não entram no mérito de questões relativas à produtividade/improdutividade dos imóveis rurais, pois em mandado de segurança não há a possibilidade de dilação probatória, uma vez que tal ação constitucional baseia-se na proteção de direito líquido e certo, nos termos do art. 5º, LXIX da Constituição Federal.

Os ministros buscam pautar suas decisões nos laudos do INCRA exclusivamente. Prova disso é que em alguns acórdãos foi relatado que os

impetrantes acostaram aos autos laudos feitos por peritos particulares por eles contratados, porém os ministros rejeitaram tais laudos.

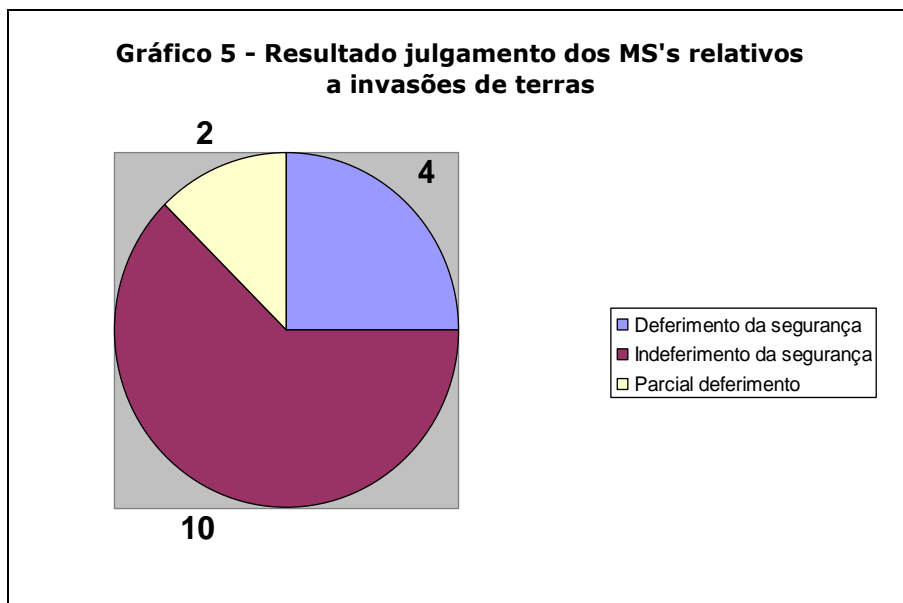
Daí o primeiro argumento relatado na tabela acima. Todas as vezes que os impetrantes tentaram provar que seu imóvel rural é, de fato, produtivo prevaleceram as informações do laudo do INCRA.

Em diversos acórdãos, os ministros apontam como forma de se discutir, na Justiça, a produtividade de um imóvel a Ação Declaratória de produtividade, cuja Justiça competente seria a Justiça Federal de primeiro grau.

Portanto, a produtividade é um critério de decisão dos ministros, que conforme dados do segundo argumento da tabela, e em consonância com o artigo 185 da Constituição, determina a desapropriação de imóveis rurais improdutivos.

#### 4.2 Invasões de terras

Passemos à análise das invasões como critério que leva à desapropriação.



Assim, percebemos que na maioria dos acórdãos em que foi relatada a invasão das propriedades houve o indeferimento. Ademais, foram utilizados os seguintes argumentos:

<b>TABELA 2 – Argumentos relativos a invasões de terras</b>			
<b>Argumentos</b>	<b>Indeferimento</b>	<b>Deferimento</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Invasão ocorreu depois da vistoria</b>	3	0	3
<b>Invasão ocorreu antes da vistoria</b>	0	4	4
<b>Imóvel era improdutivo antes da invasão</b>	2	0	2
<b>Ebulho foi insignificante</b>	4	0	4
<b>Invasão não comprovada</b>	1	0	1
<b>TOTAL</b>	10	4	14

Assim, percebemos que o STF deferiu todos os MS's nos quais a invasão se deu antes da vistoria, em consonância com as alterações feitas no artigo 2º, § 6º da Lei nº 8.629/93, feitas pela MP nº 2.183. Do mesmo modo, indeferiu todos os MS's nos quais a invasão se deu depois da vistoria.

Entretanto, percebemos que as determinações da referida lei têm sido relativizadas, uma vez que os acórdãos que relataram ocupações de

parcela insignificante da propriedade, ou que duraram pouco tempo, foram indeferidos, mesmo que a invasão tenha se dado antes da vistoria.

Quanto à insignificância da invasão, acredito que se trate de uma relativização jurisprudencial da norma legal de modo a proporcionar uma decisão justa no caso concreto. Ora, se 2% da extensão uma grande propriedade rural foi ocupado por três dias, por exemplo, de fato, não se pode dizer que a invasão causou a improdutividade de tal imóvel. Ademais, conforme exposto no gráfico acima, de todos os acórdãos que relataram invasão de propriedade, apenas quatro tiveram a segurança deferida, e dez tiveram a segurança indeferida, o que prova que não é a invasão em si que torna um imóvel rural inapropriável, mas existem outros fatores que levam ao deferimento da segurança.

Também foram indeferidos todos os MS's nos quais houve prova cabal da improdutividade dos imóveis rurais antes de serem ocupados, o que coaduna com as determinações do artigo 185 da Constituição Federal.

Assim, as invasões de terras podem ser consideradas um critério para a tomada de decisão dos ministros. A partir da análise dos dados conclui o seguinte:

- Invasões significativas ocorridas antes da vistoria do INCRA são motivo para o deferimento da segurança;
- Imóveis improdutivos, mesmo que sejam invadidos antes da vistoria, são desapropriados.

### **4.3 Fracionamento das grandes propriedades rurais**

Este critério apareceu em dezessete dos sessenta e sete MS's analisados, sendo que dez foram indeferidos e sete foram deferidos de acordo com a seguinte argumentação:

<b>TABELA 3 – Argumentos relativos ao fracionamento das grandes propriedades rurais</b>			
<b>Argumentação</b>	<b>Indeferido</b>	<b>Deferido</b>	<b>TOTAL</b>

<b>Fracionamento não foi averbado no registro de imóveis</b>	3	0	3
<b>Fracionamento de deu entre parentes</b>	1	1	2
<b>A averbação do fracionamento ocorreu próxima à vitoria</b>	1	1	2
<b>Propriedade considerada indivisível</b>	2	0	2
<b>Fracionamento ocorrido após o prazo de 6 meses previsto no art. 2º, par. 4º da Lei nº 8.629/93</b>	0	3	3
<b>Fraude à lei para evitar desapropriação</b>	2	0	2
<b>Fracionamento em virtude de sucessão</b>	1	2	3

<b>TOTAL:</b>	10	7	17
---------------	----	---	----

Dos dados da tabela, é possível depreender que em todos os casos de fraude à lei para evitar a desapropriação houve o indeferimento da segurança, por tratar-se de abuso de direito.

Também foram indeferidos todos os MS's nos quais o fracionamento não fora averbado no registro de imóveis e cuja propriedade foi considerada indivisível.

Por fim, em todos os casos em que o fracionamento ocorreu após o prazo de seis meses, previsto no art. 2º, § 4º da Lei nº 8.629/93 <sup>5</sup>, a segurança foi deferida.

É interessante notar que estes três casos <sup>6</sup> são muito parecidos e nos três os ministros argumentaram que a inércia do INCRA permitiu que os proprietários fracionassem os imóveis dentro do prazo legal.

Portanto, pude concluir que:

- A propriedade é desapropriada toda a vez que for considerada indivisível ou quando seu fracionamento não for averbado no Registro de imóveis;
- Nos casos de fraude à lei para evitar a desapropriação, a segurança é indeferida;
- A segurança é deferida quando o fracionamento ocorre após o prazo de seis meses previsto no art. 2º, § 4º da Lei nº 8.629/93.

---

<sup>5</sup> 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.

§ 4º Não será considerada, para os fins desta Lei, 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 e informações de que tratam os §§ 2º e 3º.

Assim, dentro do prazo de seis meses, o INCRA deve implementar o processo administrativo que culmina com a expedição do decreto presidencial.

<sup>6</sup> MS nº 24.171, MS nº 24.170 e MS nº 24.190.

#### 4.4 Notificação do proprietário acerca da vistoria do INCRA

Através dos acórdãos analisados que tratavam deste tema, pude colher a seguinte argumentação:

<b>TABELA 4 – Argumentos relativos à notificação do proprietário acerca da vistoria do INCRA</b>			
<b>Argumentos</b>	<b>Indeferido</b>	<b>Deferido</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Notificação se deu corretamente, ainda que por edital</b>	16	0	16
<b>Segunda vistoria ocorreu sem notificação</b>	0	2	2
<b>Notificação foi intempestiva</b>	0	1	1
<b>Notificação recebida por desconhecido ou por proprietário anterior</b>	0	2	2
<b>Não indicação do período em que a vistoria ocorrerá</b>	0	1	1
<b>TOTAL:</b>	16	6	22

A tabela nos traz argumentos diversos, entretanto, se pensarmos neles em conjunto, podemos concluir que toda vez que há algum problema com a notificação a segurança é concedida. Do contrário, se a notificação do proprietário rural acerca da vistoria do INCRA se dá regularmente, a segurança é indeferida.

## **5. Análise Crítica dos critérios de decisão utilizados pelos ministros**

### **5.1 A Produtividade**

Uma das derrotas que os partidários da Reforma Agrária e do acesso à terra sofreram na Assembléia Constituinte foi a introdução do inciso segundo do artigo 185.

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

*II - a propriedade produtiva.*

Entretanto, acredito que venha à mente do leitor a seguinte pergunta: Qual o problema em proteger uma propriedade produtiva?

Respondo que o problema não está na produtividade da propriedade, mas no modelo de exploração da terra que é utilizado.

O agronegócio estendeu ao campo a racionalidade técnico-científica e econômica. Assim, todos os fatores que envolvem a produção agrícola são compostos de forma a maximizar a produção, e com isso, o lucro.

Portanto, segundo esta lógica do agronegócio, os instrumentos utilizados são os mais modernos possíveis (tratores, colheitadeiras etc.), de modo a dispensar grande uso de mão de obra, trazendo, aos proprietários, grandes economias. Da mesma forma, o material vegetal conta com melhoramentos genéticos para resistir a pragas e insetos e produzir mais. Os insumos utilizados (agrotóxicos, herbicidas etc.) também têm o escopo de impedir o declínio da produtividade devido a agentes externos (insetos, plantas parasitas etc.).

Seguindo esta linha de raciocínio, a mão de obra com baixa qualificação também é cada vez menos necessária no meio rural. Esta tem sido substituída por tratores e colheitadeiras. Assim, a produção rural, cada vez mais exige mão de obra altamente qualificada como engenheiros agrônomos e veterinários.

Por fim, é de se notar que o agronegócio exige grande investimento, o que se reflete nos níveis de concentração da terra<sup>7</sup>.

Na lógica estritamente econômica que permeia esta forma de produção rural, não é possível auferir grandes lucros, produzindo em pequenas e médias propriedades rurais quando se faz investimentos deste porte. A agricultura passou a ser encarada como um negócio e analisada sob o prisma unicamente econômico.

No entanto, apesar da aparente modernização do campo, do crescimento da produção agrícola e da crescente geração de riquezas trazidas pelo agronegócio, Plínio de Arruda Sampaio<sup>8</sup> chama a atenção para o aumento da miséria da população rural em nosso país que produz fome, analfabetismo, doenças endêmicas, mortalidade infantil elevada etc.

Caio Prado Jr., pondera que: *"(...) os êxitos comerciais da agropecuária brasileira são essencialmente devidos a duas circunstâncias – disponibilidades relativamente abundantes de terras e de força de trabalho – circunstâncias essas que constituem precisamente os principais fatores determinantes dos baixos padrões de vida da população trabalhadora rural."*<sup>9</sup>

Segundo o autor, o monopólio da terra faz com que a massa trabalhadora do campo, miserável e, portanto, sem condições de disputar

---

<sup>7</sup> O Brasil é um dos países que mais concentra terras. Isso pode ser constatado na seguinte matéria: "Utilizando os dados disponíveis, Girardi mostra que houve até uma alteração para menos no chamado índice de Gini - critério de avaliação que varia 0 a 1, sendo que quanto mais alto maior é o grau de concentração de terras. Entre 1992 e 2003, o índice nacional baixou de 0,826 para 0,816 - uma variação de -0,010. Não se trata, porém, de motivo para comemorar. Segundo Girardi, a marca de 0,816 é das mais altas, sinalizando que a terra continua concentrada nas mãos de poucos proprietários. Por outro lado, ela indica também o fracasso das políticas de reforma agrária desenvolvidas por sucessivos governos.". Disponível in: [http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20090413/not\\_imp353875.0.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20090413/not_imp353875.0.php) [08-11-2009].

<sup>8</sup> SAMPAIO, Plínio de Arruda. "Duas lógicas paralelas na análise da agricultura brasileira", Revista Estudos Avançados 11(31), 1997.

<sup>9</sup> PRADO JR., Caio. A Questão Agrária. 5ª Edição. São Paulo: Brasiliense, 2000, pp. 26.

para si o "patrimônio fundiário da nação"<sup>10</sup>, empregue-se junto aos grandes proprietários rurais.

A abundância de mão de obra disponível torna a situação alarmante, pois: "*O que determina e fixa a remuneração do trabalhador, nas condições atuais de nossa economia rural, é o equilíbrio da mão de obra, a saber, a relação da oferta e procura que nele se verifica.*".<sup>11</sup>

Diante da assertiva de Caio Prado Jr., podemos perceber que o excesso de mão de obra disponível faz com que o preço de sua remuneração seja por demais depreciado. Entretanto, os camponeses são obrigados a aceitar estes baixos salários, dadas as condições miseráveis em que se encontram.

Também não se pode ignorar que: "*(...) a grande exploração do tipo comercial (como é o caso em todos os principais setores da agropecuária brasileira) tende, quando a conjuntura lhe é favorável, a se expandir e absorver o máximo de terras aproveitáveis, eliminando lavradores independentes, proprietários ou não, bem como culturas de subsistência.*".<sup>12</sup>

Este fato, retratado pelo historiador, além de aumentar o contingente de mão de obra disponível, ainda contribui para o aumento da miséria dos lavradores, pois estes se vêem impedidos de cultivar produtos básicos para sua alimentação (culturas de subsistência) e vender os excedentes produzidos, aumentando sua renda.

No mais, o aumento das grandes propriedades voltadas para o agronegócio gera grande pressão inflacionária sobre os preços de produtos

---

<sup>10</sup> Expressão cunhada por Caio Prado. Jr. Cf.: PRADO JR., Caio. *Op. cit. (nota 9 supra)*, pp. 25.

<sup>11</sup> PRADO JR., Caio. *Op. cit. (nota 9 supra)*, pp. 29. – Sobre este tema, é claro que hoje existe a fixação do salário mínimo, o que, de certa forma, ameniza as conseqüências da oferta e procura da mão de obra no campo, mas não as elimina completamente. Entretanto há dois pontos a serem destacados. O primeiro deles é que o salário mínimo não é suficiente para garantir ao o trabalhador rural todos os direitos sociais a ele assegurados no artigo 6º da Constituição, os quais: moradia, alimentação, saúde, lazer etc. Em segundo lugar, a fiscalização exercida pelo Ministério Público do Trabalho nas regiões rurais é mais difícil (pela distância, pelo difícil acesso etc.), o que traz certa 'sensação de impunidade' ao empregador que, por sua vez, não se sente compelido a promover condições dignas de trabalho a seus empregados, podendo até mesmo, vir a fraudar a legislação trabalhista e o salário mínimo estabelecido legalmente. Esta 'sensação de impunidade' ainda é agravada pelo fato dos empregados rurais, muitas vezes não conhecerem seus direitos e nem terem recursos para contratar advogados e promover ações trabalhistas. No mais, o acesso aos fóruns, muitas vezes é difícil, pois ficam longe das fazendas.

<sup>12</sup> PRADO JR., Caio. *Op. cit. (nota 9 supra)*, pp. 31.

agrícolas de consumo interno. Ora, na medida em que as propriedades são ocupadas com os lucrativos gêneros agrícolas do agronegócio, produtos básicos deixam de ser produzidos, como feijão, arroz, etc. Além disso, as pequenas e médias propriedades rurais, responsáveis por grande parte da produção destes produtos básicos, são absorvidas pelas grandes propriedades rurais (por meio do arrendamento <sup>13</sup>, por exemplo), quando a conjuntura se mostra favorável ao agronegócio.

Assim, *"A elevação do nível tecnológico das atividades rurais parece reunir todos os fios da meada, e constituir a maneira de atender todos os interesses em jogo."* <sup>14</sup> Entretanto, o progresso científico, não significa, necessariamente, melhora das condições de vida da população rural.

Portanto, o agronegócio é o modelo adotado para atingir a produtividade no meio rural. Este modelo, como pude argumentar, provoca o desemprego e a miséria da população rural, excluindo-a do acesso à terra e encarecendo o preço dos alimentos básicos, imprescindíveis à sobrevivência dos camponeses e de suas famílias.

Por este motivo, não basta que uma propriedade seja produtiva para que ela contribua para o desenvolvimento social do país. Daí falar-se em derrota dos partidários da reforma agrária e do acesso à terra na Assembléia Constituinte.

No entanto, não podemos admitir que o STF, órgão responsável pela guarda da Constituição, nos termos do artigo 102 da Carta Política, simplesmente ignore uma norma Constitucional em seus julgamentos, apesar desta norma, de certa forma, não contribuir para o desenvolvimento social do país. É necessário que uma reforma agrária efetiva seja buscada através de outros meios, que não a desconsideração de normas constitucionais.

O critério da produtividade, nos julgamentos relativos à desapropriação de imóveis rurais, segue a legalidade.

---

<sup>13</sup> Muitas vezes, o arrendamento se torna extremamente lucrativo para o agronegócio, visto que os arrendatários não precisam se preocupar com fatores como o esgotamento do solo, por exemplo, pois uma vez que ele se configure, basta arrendar outra propriedade.

<sup>14</sup> PRADO JR., Caio. *Op. cit. (nota 21 supra)*, pp. 27.

No mais, pude perceber que a produtividade é, em diversos momentos, confundida pelos ministros, com a função social da propriedade. Aquela é só um dos requisitos para a configuração desta:

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

*I - aproveitamento racional e adequado;*

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

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

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

Ademais, o advérbio "simultaneamente" destaca que não basta que uma propriedade seja produtiva para que ela atenda à sua função social, sendo assim inexpropriável, mas deve cumprir os demais requisitos do artigo 186.

## **5.2 Invasões de terras**

Pude perceber, quando da análise das invasões de terras como critério para os julgamentos relativos à desapropriação de imóveis rurais, que:

- Imóveis improdutivos, mesmo que sejam invadidos antes da vistoria, são desapropriados.
- Invasões insignificantes, ocorridas antes da vistoria do INCRA são motivo para o indeferimento da segurança;

Quanto ao primeiro tópico, não restam dúvidas de que ele segue estritamente a norma do artigo 185, II da Constituição federal.

No entanto, o segundo tópico também tem fundamento em uma norma legal (Lei nº 8.629/93, artigo 2º, § 6º), no entanto, o STF tem relativizado a aplicação de tal dispositivo, uma vez que ocupações que duram pouco tempo ou que abrangem pequena porção da propriedade, não têm dado causa à nulidade do decreto expropriatório.

Ora, se o próprio tribunal julgou procedente a ADI 2.213 que atacava a MP 2.183, que estabeleceu o referido dispositivo legal, porque agora os próprios ministros não o aplicam em suas decisões?

Acredito que a MP nº 2.183 tenha sido um julgamento estritamente político e não propriamente de análise da constitucionalidade ou legalidade da regra legal impugnada.

A ADI nº 2.183 foi um instrumento para que o tribunal se posicionasse no sentido de condenar as ações de movimentos organizados de acesso à terra, como o MST, por exemplo. Desta forma, a decisão do julgamento da ADI ficou em segundo plano. Importante, de fato, foi a mensagem que o Tribunal passou através desta ação constitucional.

### **5.3 Fracionamento das grandes propriedades rurais**

Pude constatar neste critério utilizado pelo STF que:

- A propriedade é desapropriada toda a vez que for considerada indivisível ou quando seu fracionamento não é averbado no Registro de imóveis;
- Nos casos de fraude à lei para evitar a desapropriação, a segurança é indeferida;
- A segurança é deferida quando o fracionamento ocorre após o prazo de seis meses previsto no art. 2º, § 4º da Lei nº 8.629/93.

Podemos separar estes tópicos em dois grupos: o primeiro seria aquela no qual a inércia do Poder Público permitiu o deferimento da segurança, e o segundo seria aquele no qual a inércia do particular (no caso do não averbamento do fracionamento do imóvel no registro de imóvel) ou alguma ilegalidade por ele cometida tenha levado ao indeferimento da segurança (casos de divisão de propriedade indivisível e fraude à lei).

Os fundamentos, tanto para os casos de deferimento da segurança no primeiro grupo, quanto para seu indeferimento no segundo grupo são legais e não foram relativizados pelo tribunal.

Aqui, cabe a ressalva de que o próprio Poder Público, interessado na Reforma Agrária, por vezes acaba se tornando um empecilho para sua efetivação, por causa de sua burocracia que o impede de dar andamento aos processos administrativos de desapropriação.

Através desta inércia do INCRA, as propriedades rurais, ainda que improdutivas, não podem ser desapropriadas, uma vez que estão protegidas pelo artigo 185, II da CF/88:

*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;*

#### **5.4 A Notificação do proprietário acerca da vistoria do INCRA**

A notificação de vistoria é a expressão do devido processo legal de desapropriação no âmbito da administração pública. Assim, toda a vez que ela não se der regularmente, o mandado de segurança é deferido e o decreto expropriatório é declarado nulo.

Vista a questão sob o prisma inverso, o devido processo legal é também, uma forma de trazer equilíbrio aos direitos em oposição nos MS's: a propriedade e a reforma agrária. Ela serve tanto para garantir que o proprietário rural possa acompanhar a vistoria e defender sua propriedade dos atos do Poder Público, quanto para cobrir tais atos de legalidade, tornando-os não passíveis de anulação e garantindo assim, o processo de desapropriação.

## 6. Conclusão

Depois da análise de todos os dados, pude classificar os critérios para a solução de conflitos envolvendo a desapropriação de imóveis rurais, de acordo com a Tabela 5.

Para tanto, utilizei-me da seguinte classificação: critérios fáticos e critérios formais.

Os primeiros dizem respeito à análise das circunstâncias reais, fáticas, pelos ministros e suas conseqüências. Os segundos dizem respeito aos critérios que levam em consideração somente normas legais ou sua violação, como é o caso de fraude à lei no fracionamento de propriedades rurais.

<b>TABELA 5 – Classificação dos critérios de decisão</b>	
<b>PRODUTIVIDADE</b>	
<b>Critério</b>	<b>Classificação</b>
Imóveis rurais improdutivos são desapropriados	FORMAL
<b>INVASÕES</b>	
<b>Critério</b>	<b>Classificação</b>
Imóveis improdutivos, mesmo que sejam invadidos antes da vistoria, são desapropriados.	FORMAL
Invasões insignificantes, mesmo que ocorram antes da vistoria do INCRA, são motivo para o indeferimento da segurança;	FÁTICO

<b>FRACIONAMENTO DA PROPRIEDADE RURAL</b>	
<b>Critério</b>	<b>Classificação</b>
A inércia do Poder Público que extrapola o prazo de 6 meses previsto no art. 2º, § 4º da Lei nº 8.629/93 leva ao deferimento da segurança	FORMAL
A inércia do particular (no caso do não averbamento do fracionamento do imóvel no registro de imóvel), ou alguma ilegalidade por ele cometida tenha levado ao indeferimento da segurança (casos de divisão de propriedade indivisível e fraude à lei)	FORMAL
<b>NOTIFICAÇÃO DO PROPRIETÁRIO</b>	
<b>Critério</b>	<b>Classificação</b>
Irregularidades na notificação levam à concessão da segurança	FORMAL

Assim, podemos perceber que os critérios utilizados pelos ministros são, essencialmente, formais, ou seja, tem seu fundamento em normas legais.

A análise caso a caso dos MS's relativos à desapropriação de imóveis rurais seria mais apropriada, dada a diversidade de temas tratados. É importante ter-se parâmetros legais, neste tipo de conflito, no entanto, bastaria a Constituição. Caberia à jurisprudência definir o que fazer em cada situação.

Acredito que esta seja a melhor solução para os casos de desapropriação, pois, como já mencionei, os casos são muito diversos e as leis acabam por fazer generalizações que podem levar a uma solução injusta no caso concreto.

Por exemplo, o art. 2º, § 6º da Lei nº 8.629/93 garante que os imóveis invadidos por movimentos organizados não poderão ser vistoriados nos dois anos seguintes à ocupação. Esta norma generalizante garante a inexpropriabilidade até mesmo dos imóveis rurais improdutivos, o que violaria o artigo 185, II que garante que somente a propriedade que for produtiva não poderá ser desapropriada.

A doutrina afirma que o referido dispositivo legal contido na Lei nº 8.629 cria uma ficção jurídica que atribui produtividade ao imóvel rural que, na verdade, não é produtivo.

Entretanto, a impetração de um MS para anular o decreto expropriatório, relativo a um imóvel improdutivo que foi invadido, merece o indeferimento, sob pena de ter-se uma solução injusta no caso concreto.

Esta é a postura adotada pelo tribunal, como pude destacar na Tabela 2, relativa à invasão de terras.

Portanto, o critério fático é o mais adequado a trazer uma solução justa quando os casos são muito diversos.

Pode-se argumentar que o formalismo é necessário para assegurar a legalidade e o devido processo legal diante de um ato do Poder Público que pode suprimir o direito fundamental da propriedade de um indivíduo.

Entretanto, como já argumentado, o formalismo excessivo pode levar a soluções injustas no caso concreto. Ademais, a legalidade e o devido processo legal são garantidos através de processo administrativo e judicial que a desapropriação vem a deflagrar.

No mais, há que se destacar que desde a formação do Estado brasileiro a classe dos proprietários rurais sempre foi uma classe com forte poder político.

Com a independência do Brasil, destacaram-se os cafeicultores, importantes deputados e até mesmo presidentes; durante o governo de João Goulart, insatisfeitos com as Reformas de Base que instituiriam a Reforma Agrária, proprietários rurais ajudaram na deflagração do golpe militar, e hoje, importantes exportadores de grãos, têm o poder de mobilizar todo o Congresso Nacional para a defesa de seus interesses particulares.

A este fenômeno dá-se o nome de "Captura do Poder Legislativo" que é relatada por uma pesquisa inédita realizada pelo INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos) que mapeou a Câmara dos Deputados para descobrir quais deputados fazem parte ou são simpáticos à chamada "bancada ruralista", a entidade que defende os interesses dos proprietários rurais no Congresso Nacional.

Assim, segundo a pesquisa: "(...) *ao agregar interesses que perpassam diversas profissões, não deve ser considerada uma 'bancada de profissão', mas sim uma 'bancada de interesse particular'.*"<sup>15</sup>

Ainda segundo a pesquisa: "*O forte do grupo é o potencial para mobilizar um número de parlamentares bem maior que os diretamente envolvidos com a bancada. Assim, não é bem o número absoluto de membros que promove sua força, mas a capacidade de mobilização que possui junto aos diversos partidos políticos e às bancadas estaduais, além de sua representação política federal.*"<sup>16</sup> Esta afirmação só comprova nossa hipótese de que a elite agrária do país é capaz de influenciar não só as políticas agropecuárias do governo, mas também outros assuntos relativos à política nacional.

---

<sup>15</sup> Disponível in:  
<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/artigos/ARTIGO%20BANCADA%20RURALISTA%202007.pdf/view?searchterm=bancada+ruralista>, pp. 5. [08-11-2009].

<sup>16</sup> Disponível in:  
<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/artigos/ARTIGO%20BANCADA%20RURALISTA%202007.pdf/view?searchterm=bancada+ruralista>, pp. 6. [08-11-2009].

Na legislatura de 1999 até 2003 a bancada ruralista teve 89 deputados. Tal número caiu na legislatura seguinte (2003 até 2007), pois a bancada contou com 73 deputados. No entanto, tal fato não impediu que a bancada obtivesse conquistas significativas. Na última eleição (2006) cuja legislatura acabará em 2011, a bancada elegeu 116 dos 513 deputados federais.

O poder de mobilização da bancada, no entanto, não está somente no número de deputados eleitos, mas também na ocupação de lideranças em partidos políticos e nos poderes Executivo e Legislativo.

A pesquisa do INESC ressalta que: *"O poder, no caso da bancada ruralista, é exercido de forma qualitativamente diferente de um partido político. A ascensão dos ruralistas não visa ao cargo segundo uma estratégia política de governo, mas a obter mais recursos orçamentários para o grande setor agropecuarista de exportação."*<sup>17</sup> (GRIFOS MEUS)

Portanto, trata-se da defesa dos interesses de uma classe, e não da defesa dos interesses de um partido político, como prega a Teoria Política Clássica.

Miguel Baldez cita um exemplo do grande poder de lobby dos proprietários rurais: *"E a emenda popular da Reforma Agrária? Não foi ela que entre todas as emendas populares, a que reuniu o maior número de assinaturas? Na verdade foi, mas nem por isso foi consagrada no texto constitucional. Graças à mobilização das classes econômicas no Congresso Constitucional, lideradas formalmente pela UDR<sup>18</sup>, o capítulo da Reforma*

---

<sup>17</sup> Disponível in: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/artigos/ARTIGO%20BANCADA%20RURALISTA%202007.pdf/view?searchterm=bancada+ruralista>, pp. 13 e 14. [08-11-2009].

<sup>18</sup> A UDR (União Democrática Ruralista), citada pelo autor, foi criada em 1985, como reação às ocupações de terra realizadas pelo MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra), e é exemplo de outra organização expressiva que defende os interesses de donos de terras.

A UDR exerceu grande influência sobre a bancada ruralista durante a Assembléia Constituinte e sobre a legislatura de 1990 a 1994. Tal influência ainda existe, mas foi operacionalizada através da representação diversificada, ou seja, determinados deputados foram intitulados como porta-vozes e articuladores de setores produtivos específicos.

Em 1994 a UDR deixou de atuar, mas voltou a se mobilizar em 1996 quando estabeleceu sede em Presidente Prudente, no interior de São Paulo. Um dos líderes mais atuante da UDR no passado, o hoje senador Ronaldo Caiado faz parte da bancada ruralista do Congresso.

Hoje, a CNA (Confederação Nacional da Agricultura), vem paulatinamente substituindo a UDR, sob a direção da Senadora Kátia Abreu.

*Agrária na Constituição foi condicionado a não produtividade da terra (...).".<sup>19</sup>*

Diante desta distorção dentro do nosso sistema político, em que nosso Poder Legislativo, por vezes, é representativo do interesse de classes sociais determinadas, a análise caso a caso dos MS's que retratam desapropriação de imóveis rurais, possibilitaria que eventuais excessos legislativos pudessem ser contidos.

Sei que, na verdade, a política envolve disputas de interesses de diversos grupos sociais. Entretanto meus argumentos são: (i) em face da teoria clássica, nosso sistema político e partidário é distorcido, uma vez que os deputados e senadores não representam os interesses de um partido, mas de uma classe; e (ii) o Judiciário é fundamental para coibir os abusos que esta classe possa vir a cometer.

Trata-se da teoria dos Checks and Balances, segundo a qual um Poder deve controlar o outro, impedindo-se assim os abusos.

Entretanto, tal controle seria mais bem efetuado, nas lides relativas à desapropriação, através da análise caso a caso, como pude argumentar anteriormente.

---

<sup>19</sup> BALDEZ, Miguel Lanzellotti. "A terra no campo: a questão agrária." in SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de, E OUTROS (org.). *O Direito Achado na Rua vol. 3: Introdução Crítica ao Direito Agrário*. 1ª Edição. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002, pp. 100

## 7. Bibliografia

- BABOUR, Vivian. STF e desobediência civil: um olhar sobre a atuação dos movimentos sociais na luta pela terra. Monografia apresentada à Escola de Formação de 2008. Disponível in: [http://www.sbdp.org.br/monografia\\_ver.php?idConteudo=134](http://www.sbdp.org.br/monografia_ver.php?idConteudo=134)
- BRAUN, Mirian B. S., e SHIKIDA, Pery Francisco A.. *Uma Análise da Balança Comercial agrícola Brasileira à Guisa de sua Evolução Histórica Recente*, s.l., s.a., disponível in: <http://www.sober.org.br/palestra/12/030178.pdf>
- BRUNO, Regina Angela Landim. "Nova República: a violência patronal rural como prática de classe", *Revista Sociologias* 5(10), 2003.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 20ª Edição. São Paulo: Cia. Editora Nacional.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26ª Edição. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.
- PRADO JR, Caio. *Evolução Política do Brasil e outros estudos*. 12ª Edição. São Paulo: Brasiliense.
- PRADO JR., Caio. *A Questão Agrária*. 5ª Edição. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- SAMPAIO, Plínio de Arruda. "Duas lógicas paralelas na análise da agricultura brasileira", *Revista Estudos Avançados* 11(31), 1997.
- SKIDMORE, Thomas E.. *Uma História do Brasil*. 3ª Edição. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de, E OUTROS (org.). *O Direito Achado na Rua vol. 3: Introdução Crítica ao Direito Agrário*. 1ª Edição. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

## Anexo 1 – Seleção dos Mandados de Segurança

Para selecionar os mandados de segurança fiz a tabela abaixo a partir da compilação jurisprudencial do STF “Desapropriação e Reforma Agrária”.<sup>20</sup> Foram excluídas da tabela ADI’s, pois já tinham sido pesquisadas diretamente no site do STF e demais ações, restando apenas mandados de segurança, conforme exposto no capítulo metodológico. A partir desta primeira triagem, anotei na tabela os acórdãos que se enquadravam em meu recorte temporal. Também foram excluídos os acórdãos que foram citados na compilação mais de uma vez.

<b>Número do acórdão</b>	<b>Segue o recorte estabelecido?</b>	<b>Página da compilação jurisprudencial</b>
<b>ANTECIPAÇÃO DA PROVA</b>		
MS 24.503	SIM – 07/08/2003	Página 5
MS 20.747/DF	NÃO	Página 5
MS 23.311/PR	NÃO	Página 5
MS 23.744	NÃO	Página 5
MS 24.113	SIM 19/03/2003	Página 5
MS 23.312	NÃO	Página 5
<b>BENFEITORIAS</b>		
RE 247.866	NÃO	Página 5
Pet 2.801- QO/PE	SIM 24/10/2002	Página 6

<sup>20</sup>

Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/DESAP.pdf> [10-09-2009].

Pet 2.801-QO	SIM 29/10/2002	Página 6
RE 100.717	NÃO	Página 7
<b>CASO FORTUITO E FORÇA MAIOR</b>		
MS 25.186/DF	SIM 13/09/2006	Página 8
MS 25.016	SIM 27/10/2005	Página 8
MS 24.442	SIM 25/05/2005	Página 8
MS 24.441	SIM 09/06/2004	Página 8
MS 23.737	SIM 19/09/2002	Página 8
MS 23.241	SIM 12/09/2002	Página 8
MS 23.563	NÃO	Página 8
MS 22.328	NÃO	Página 9
<b>COISA JULGADA</b>		
MS 25.076	SIM 20/02/2002	Página 9
Rcl 1.438-QO	SIM 28/08/2002	Página 10
MS 22.022	NÃO	Página 10
<b>CONDOMÍNIO</b>		
MS 24.488	SIM 19/05/2005	Página 11
MS 24.573	SIM 29/09/2003	Página 11
MS 23.012	NÃO	Página 11
MS 22.165	NÃO	Página 11
MS 21.919	NÃO	Página 11

<b>DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA</b>		
ACO 305-QO	NÃO	Página 13
ACO 280-QO	NÃO	Página 13
<b>DESISTÊNCIA DA AÇÃO</b>		
RE 168.917	NÃO	Página 14
RE 99.528	NÃO	Página 14
RE 109.881	NÃO	Página 14
<b>DESMEMBRAMENTO DA PROPRIEDADE RURAL</b>		
RE 92.450	NÃO	Página 14
MS 24.890	SIM 27/11/2008	Página 15
MS 25.299	SIM 14/06/2006	Página 15
MS 25.304	SIM 14/06/2006	Página 15
MS 24.933	SIM 17/11/2004	Página 15
MS 24.171	SIM 20/08/2003	Página 15
MS 24.170	SIM 10/12/2003	Página 15
MS 24.190	SIM 10/12/2003	Página 15
MS 23.271	SIM 14/11/2002	Página 16
MS 22.794	SIM 25/09/2002	Página 16
<b>DIREITO DE PROPRIEDADE</b>		
MS 24.484	SIM 09/02/2006	Página 17
MS 24.133	SIM 20/08/2003	Página 17

MS 23.032	NÃO	Página 17
MS 24.307	SIM 21/11/2002	Página 17
RE 195.586	NÃO	Página 17
MS 22.164	NÃO	Página 17
MS 21.348	NÃO	Página 18
<b>DOMÍNIO PÚBLICO</b>		
Rcl 2.020	SIM 02/10/2002	Página 19
<b>ESBULHO POSSESSÓRIO</b>		
RE 59.737	NÃO	Página 19
MS 23.759	SIM 17/04/2002	Página 20
MS 25.360	SIM 27/10/2005	Página 20
MS 23.857	SIM 23/04/2003	Página 20
MS 23.818	NÃO	Página 20
MS 24.764	SIM 06/10/2005	Página 20
MS 23.054-PB	NÃO	Página 20
<b>FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE</b>		
MS 22.478/PR	NÃO	Página 21
MS 23.323	NÃO ACHEI	Página 22
<b>IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE</b>		
RE 184.069	NÃO	Página 23
RE 216.964	NÃO	Página 23

RE 176.108	NÃO	Página 23
<b>IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA</b>		
MS 24.911	SIM 09/09/2004	Página 23
MS 24.272	SIM 24/10/2002	Página 23
MS 22.698	NÃO	Página 24
MS 23.135	NÃO	Página 24
RE 348.769	SIM 02/05/2006	Página 24
RE 70.132-SP	NÃO	Página 24
RE 189.964-SP	NÃO	Página 24
RE 315.135	SIM 30/04/2002	Página 24
RE 88.698	NÃO	Página 25
RE 267.817	SIM 29/10/2002	Página 25
RE 114.682	NÃO	Página 26
<b>LAUDO AGRONÔMICO</b>		
RE 100.717	NÃO	Página 26
MS 25.477	SIM 11/02/2008	Página 26
MS 25.534	SIM 13/09/2006	Página 27
MS 25.266	SIM 13/09/2006	Página 27
MS 25.185	SIM 24/11/2005	Página 27
MS 23.598	NÃO	Página 27
MS 25.006	17/11/2004	Página 27

MS 24.579	NÃO	Página 27
MS 24.211	NÃO	Página 28
MS 22.944	NÃO	Página 28
MS 22.701	NÃO	Página 28
<b>NOTIFICAÇÃO PRÉVIA</b>		
MS 25.325,	SIM 01/08/2008	Página 28
MS 25.124	SIM 09/04/2008	Página 28
MS 24.130	SIM 16/04/2008	Página 28
MS 23.031	NÃO	Página 29
MS 25.189	SIM 07/03/2007	Página 29
MS 23.645	NAO	Página 29
MS 23.889-5/MS	NÃO	Página 29
MS 25.022	SIM 27/10/2005	Página 29
MS 22.645	NÃO	Página 29
MS 25.351	SIM 17/08/2005	Página 29
MS 24.443	SIM 17/08/2005	Página 29
MS 24.657	SIM 17/08/2005	Página 30
MS 24.578	SIM 17/11/2004	Página 30
MS 24.375	SIM 09/06/2004	Página 30
MS 24.786	SIM 09/06/2004	Página 30
MS 23.856	SIM 02/06/2004	Página 30

MS 22.613	NÃO	Página 30
MS 24.547	SIM 14/08/2003	Página 31
MS 23.006	SIM 11/06/2003	Página 31
MS 24.110	SIM 24/10/2002	Página 31
MS 23.855	NÃO	Página 31
MS 24.036	NÃO	Página 31
MS 22.333	NÃO	Página 32
MS 23.854	NÃO	Página 32
MS 23.193	NÃO	Página 32
MS 23.562	NÃO	Página 32
MS 23.391	NÃO	Página 33
MS 23.133	NÃO	Página 33
MS 23.370	NÃO	Página 33
MS 23.252	NÃO	Página 33
MS 22.320	NÃO	Página 33
MS 22.285	NÃO	Página 33
<b>PATRIMONIO HISTÓRICO CULTURAL</b>		
RE 219.292	NÃO	Página 34
RE 182.782	NÃO	Página 34
<b>PEQUENA E MÉDIA PROPRIEDADE RURAL</b>		
MS 24.595	SIM 20/09/2006	Página 34

MS 23.191	SIM 04/08/2004	Página 35
MS 24.719	SIM 22/04/2004	Página 35
MS 22.136	NÃO	Página 35
MS 22.187	NÃO	Página 36
MS 22.949	NÃO	Página 36
<b>PRECATÓRIO</b>		
Pet 2.801-QO/PE	SIM 29/10/2002	Página 38
RE 453.740	NÃO ACHEI	Página 41
RE 143.802	NÃO	Página 43
RE 155.979	NÃO	Página 43
<b>PRINCÍPIO DA SAISINE</b>		
MS 26.129	SIM 14/06/2007	Página 44
MS 23.306	NÃO	Página 45
MS 22.045/ES	NÃO	Página 45
<b>PROCESSO ADMINISTRATIVO</b>		
MS 24.999	SIM 17/11/2004	Página 45
MS 23.853	NÃO	Página 45
MS 23.873	SIM 04/08/2004	Página 46
MS 24.419	SIM 12/03/2003	Página 46
<b>PRODUTIVIDADE</b>		
MS 24.518	SIM 01/04/2004	Página 47

MS 26.092	SIM 11/02/2008	Página 47
MS 23.872	SIM 28/10/2004	Página 48
MS 23.018-3	NÃO	Página 48
MS 23.738	SIM – FOI SALVO	Página 48
MS 22.075-MT	NÃO	Página 48
MS 23.211	NÃO	Página 48
MS 22.688	NÃO	Página 49
MS 22.802	NÃO	Página 49
MS 22.302	NÃO	Página 49
MS 22.519	NÃO	Página 49
MS 22.193	NÃO	Página 50
<b>PROJETO TÉCNICO</b>		
MS 23.260	NÃO	Página 51
MS 23.073	NÃO	Página 51
<b>QUESTÕES DIVERSAS</b>		
RE 141.639	NÃO	Página 54
Rcl 2.662	SIM 17/08/2005	Página 57
ACO 305-QO	NÃO	Página 58
MS 24.136	NÃO ACHEI	Página 58
MS 22.290	NÃO	Página 59
Rcl 396	NÃO	Página 59

MS 20.675	NÃO	Página 59
MS 24.449	SIM 06/03/2008	Página 59
MS n. 24.163	SIM 13/08/2003	Página 59
MS 26.121	SIM 06/03/2008	Página 60
MS 23.163	NÃO	Página 60
MS 25.142	SIM 01/08/2008	Página 61
MS 24.910	SIM 15/03/2006	Página 62
MS 24.531	SIM 05/04/2005	Página 62
MS 21.828	NÃO	Página 62
MS 21.982	NÃO	Página 63
MS 23.523	SIM 28/11/2002	Página 64
Rcl 1.991	SIM 03/10/2002	Página 64
MS 23.727	SIM 26/06/2002	Página 65
RE 168.110	NÃO	Página 65
RE 215.585	NÃO	Página 65
RE 179.696	NÃO	Página 65
RE 169.628	NÃO	Página 66
MS 24.037	NÃO	Página 68
MS 23.369	NÃO	Página 68
MS 23.949	NÃO	Página 69

## Anexo 2 – Análise dos Mandados de Segurança

Para analisar os mandados de segurança selecionados, fiz a seguinte tabela. Como o espaço era pequeno, indiquei os ministros relatores por meio de siglas:

Marco Aurélio – MA

Maurício Corrêa – MC

Sepúlveda Pertence – SP

Carlos Britto – CB

Gilmar Mendes – GM

Nelson Jobim – NJ

Ellen Gracie – EGr

Carlos Velloso – CV

Eros Grau – EG

Joaquim Barbosa – JB

Celso de Mello – CM

Moreira Alves – MAI

Cezar Peluso – CP

Octávio Gallotti – OG

Carmem Lúcia – CL

Ilmar Galvão - IG

<b>Nº acórdão</b>	<b>Data</b>	<b>Relator</b>	<b>Resultado</b>	<b>Justificativas</b>	<b>Principais pontos abordados</b>
MS 24.503	07/08/03	MA	Indeferido	Os impetrantes não provaram que se tratava de pequenas e médias propriedades rurais. A decisão administrativa estava bem fundamentada e o mandado de segurança não é via adequada para discutir produtividade.	Fundamentação da decisão no processo administrativo  Produtividade  Condomínio

				Neste caso, prevalecem os laudos do INCRA.	
MS 24.113	19/03/03	MC	Indeferido	Não há como analisar parcialidade do técnico do INCRA em mandado de segurança e acertadamente, só a área de matas nativas foi excluída do laudo.	Não necessidade de técnico na comissão  Prazo de validade para vistoria  Reserva florestal não identificada no registro imobiliário
MS 25.186	13/09/06	CB	Indeferido	Não se pode analisar produtividade em mandado de segurança. Prevalece o laudo do INCRA. A diferença entre a área constante no decreto e no laudo do INCRA também não gera a nulidade do decreto. As invasões ocorreram após a vistoria do INCRA, o que não	Produtividade  Invasão  Efeito suspensivo de recursos administrativos  Reserva florestal não identificada no registro imobiliário

				<p>enseja a aplicação da Lei 8.629. Questões de processo administrativo.</p>	
<p>MS 25.016</p>	<p>27/10/05</p>	<p>EGr</p>	<p>Indeferido</p>	<p>Não comprovou que a propriedade era produtiva antes da seca. Decorrência de seis meses não invalida processo administrativo. Contabilidade ou não da área de reserva legal é algo que não pode ser feito em mandado de segurança. Outras questões processuais relativas à notificação do proprietário.</p>	<p>Notificação da entidade de classe</p> <p>Prazo de validade do laudo de vistoria</p> <p>Seca como caso fortuito ou força maior</p>
<p>MS 24.442</p>	<p>25/05/05</p>	<p>GM</p>	<p>Indeferido</p>	<p>A morte da proprietária e as dificuldades na partilha não se configuram como caso fortuito ou força maior de</p>	<p>Produtividade</p> <p>Morte do proprietário</p>

				modo a levar à nulidade do decreto expropriatório.	
MS 24.441	09/06/04	NJ	Indeferido	A morte do proprietário e de seu filho mais velho não é suficiente para justificar a improdutividade do imóvel. A vistoria foi feita dois anos após as mortes. E concluiu pela improdutividade.	Produtividade  Morte do proprietário
MS 23.737	19/09/02	NJ	Deferido	Fazenda foi invadida pelo MST e a proprietária não permaneceu inerte.	Invasão
MS 23.241	12/09/02	CV	Deferido	O imóvel rural fora invadido e vistoriado, o que seria ilegal em face do Decreto 2.250/97. No mais, os impetrantes não puderam, por	Invasão

				conta da invasão, implementar o projeto agropecuário tendente a tornar a terra produtiva.	
MS 25.076	20/02/02	CL	Indeferido	<p>O imóvel foi invadido diversas vezes, sendo vistoriado e classificado como improdutivo. O impetrante reclama a invalidade do decreto expropriatório. Os fatos alegados pelo autor já foram objeto de mandado de segurança denegado pela Justiça Federal. Portanto, a vistoria está coberta pelos efeitos da coisa julgada.</p> <p>No mais, o ministro diz que houve manutenção da</p>	<p>Invasão</p> <p>Coisa julgada que impede reexame da validade da vistoria</p>

				posse da propriedade rural em pouco tempo e a invasão fora de parcela insignificante da propriedade.	
MS 24.488	19/05/05	EG	Indeferido	Notificação foi recebida por todos os co-proprietários, segundo Aviso de Recebimento expedido. Além disso, a vistoria foi acompanhada pelo marido da co-proprietária. Apesar de a propriedade ter sido dividida, não consta nos autos prova de que haja matrículas diversas.	Notificação prévia  Condomínio  Produtividade
MS 24.573	29/09/03	EG	Indeferido	O Imposto Territorial Rural (ITR) não pode ser usado para medir o tamanho das propriedades. O imóvel foi fracionado por	Fracionamento do imóvel rural  Condomínio  ITR para definir tamanho da

				<p>meio de propriedade sucessivas doações e não por meio de sucessão, como afirmam os impetrantes.</p> <p>Ocorre que as doações não foram averbadas no registro do imóvel, o que faz do imóvel grande propriedade rural. Ademais, sua exploração se dá como um todo contínuo.</p>	
MS 24.890	27/11/08	EGr	Deferido	<p>Imóvel rural é média propriedade apesar de configurar-se como grande propriedade anteriormente, e, parte dele, ter sido vendido de pai para filha.</p>	Divisão do imóvel em médias propriedades
MS 25.299	14/06/06	SP	Indeferido	<p>Trata-se de propriedade rural indivisa, como registrado na</p>	Fracionamento do imóvel rural – doação

				escritura. Pouco importa se havia um condomínio.	Imposto rural para auferir tamanho da propriedade
MS 25.304	14/06/06	SP	Indeferido	Acórdão julgado juntamente com o MS 25.299	Fracionamento do imóvel rural – doação  Imposto rural para auferir tamanho da propriedade
MS 24.933	17/11/04	MA	Indeferido	Propriedade foi dividida, segundo consta no registro de imóveis, durante a vistoria pelo INCRA. Ademais, não foi comprovado que a propriedade fora invadida, mas que apenas havia receio de invasão.	Fracionamento do imóvel  Receio de invasão
MS 24.171	20/08/03	SP	Deferido	A inércia do INCRA permitiu que a propriedade rural fosse dividida legalmente.	Fracionamento do imóvel

MS 24.170	10/12/03	EGr	Deferido	Caso idêntico ao MS 24.171: A inércia do INCRA permitiu que a propriedade rural fosse dividida legalmente.	Fracionamento do imóvel
MS 24.190	10/12/03	EGr	Deferido	Caso idêntico ao MS 24.171: A inércia do INCRA permitiu que a propriedade rural fosse dividida legalmente. Recado do ministro Marco Aurélio ao INCRA.	Fracionamento do imóvel
MS 23.271	14/11/02	CV	Indeferido	Foi comprovado nos autos que o imóvel é grande propriedade improdutiva. Além disso, os impetrantes foram notificados da decisão do processo administrativo do INCRA e não há necessidade de comunicação de entidade de classe.	Notificação de entidade de classe Mudança no registro do imóvel - ineficácia - fracionamento.

<p>MS 22.794</p>	<p>25/09/02</p>	<p>GM</p>	<p>Indeferido</p>	<p>Até a partilha a herança é tratada como um todo indiviso, portanto, o imóvel fora desapropriado enquanto não fora operada a partilha, configurando-se como grande propriedade improdutiva.</p>	<p>Fracionamento do imóvel  Fraude à lei</p>
<p>MS 24.484</p>	<p>09/02/06</p>	<p>EG</p>	<p>Indeferido</p>	<p>O impetrante afirma que o imóvel fora invadido desde janeiro de 2003 e que o INCRA deixou de passar tal informação para Brasília. Ocorreu então que o imóvel, não obstante a invasão, fora vistoriado e classificado como improdutivo.  O imóvel foi invadido por movimento</p>	<p>Notificação no processo administrativo  Prazo para recurso no processo administrativo  Efeito suspensivo no recurso administrativo  Invasão  Produtividade</p>

				popular não prejudica a expedição do decreto expropriatório. O esbulho deve ser significativo, de modo a interferir na produtividade do imóvel, devendo ocorrer antes da vistoria realizada pelo INCRA.	
MS 24.133	20/08/03	CB	Indeferido	Dos oitocentos e noventa e cinco hectares, apenas quatro mil metros foram ocupados. Assim, a invasão de parcela ínfima não seria suficiente para configurar caso fortuito ou força maior capazes de justificar a improdutividade do imóvel.	Invasão  Parcela mínima da propriedade
MS 24.307	21/11/02	CM	Indeferido	A notificação do proprietário operou-se com regularidade e a	Notificação  Produtividade

				produtividade do imóvel não é suscetível de discussão em mandado de segurança.	
MS 23.759	17/04/02	CM	Deferido	As entidades representativas de trabalhadores rurais e agricultores foram notificadas, entretanto, o decreto expropriatório é ilegal, pois a vistoria ocorreu após as sucessivas invasões. Antes disso, o imóvel fora classificado como produtivo.	Invasão  Notificação de entidade representativa
MS 25.360	27/11/05	EG	Indeferido	Notificação operou-se regularmente e a invasão ocorreu após a inspeção do INCRA.	Notificação  Invasão  Produtividade
MS 23.857	23/04/03	EGr	Indeferido	Proprietária fez acordo de desocupação com	Invasão de parcela ínfima

				os invasores e permitiu a vistoria, que impugnou em mandado de segurança, pelo INCRA.	
MS 24.764	06/10/05	GM	Parcialmente deferido	A turbação na posse ainda que ínfima, quando em área estratégica (porteira, passagem de águas etc.) impede a administração do imóvel. Por este motivo, este tipo de invasão justifica a improdutividade do imóvel rural.	Invasão  Efeito suspensivo do recurso administrativo
MS 24.911	09/09/04	CV	Indeferido	Seca não pode ser comprovada em sede demandado de segurança para configurar-se como caso fortuito justificador da improdutividade.	Produtividade  Seca como força maior

				Ausência de técnico não foi comprovada nos autos. Aferição da produtividade também não pode ser discutida em MS.	
MS 24.272	24/10/02	MC	Indeferido	O fato do INCRA não comunicar o impetrante do resultado da impugnação ao processo administrativo não gera nulidade do decreto presidencial. Reserva florestal foi levada em consideração para auferir a produtividade.	Silêncio do INCRA  Área de reserva florestal
MS 25.477	11/02/08	MA	Indeferido	Não houve duplicidade de vistorias, como afirma a impetrante. Ademais o recurso administrativo tem efeito meramente	Nulidade do laudo agrônomo  Efeito suspensivo no recurso administrativo

				devolutivo.	
MS 25.534	13/09/06	EG	Indeferido	Entrega do laudo agrônômico fora do prazo não enseja sua nulidade. Não houve fundamentação insuficiente no processo administrativo. Não foi comprovado que a restauração de pastagens foi tecnicamente conduzida.	Prazo do laudo agrônômico  Efeito suspensivo em recurso administrativo  Produtividade
MS 25.266	13/09/06	MA	Indeferido	A notificação da vistoria é válida e juridicamente perfeita. No que tange à discrepância entre área do decreto e área constante no registro do imóvel, aquela foi medida por meio de GPS, enquanto o proprietário não logrou provar que a possuía de fato.	Discrepância na área  Notificação do proprietário

MS 25.185	24/11/05	CV	Indeferido	O proprietário fora devidamente notificado, uma vez que foi publicado edital. Não houve necessidade da notificação da entidade de classe. Laudo agrônômico válido. Invasão ocorreu após vistoria.	Notificação do proprietário  Notificação da entidade de classe  Nulidade do laudo agrônômico  Produtividade
MS 25.006	17/11/04	MA	Indeferido	Produtividade não pode ser discutida em mandado de segurança. Invasão ocorreu antes da publicação do decreto que invalida a vistoria de propriedade invadida.	Produtividade  Invasão  Ação declaratória de produtividade em curso
MS 25.325	01/08/08	JB	Indeferido	Alegação de ausência de notificação não procede, uma vez que estase deu por edital. O imóvel não está	Notificação do proprietário  Registro da propriedade

				dividido em médias propriedades no registro de imóveis. A produtividade não pode ser discutida em mandado de segurança	Produtividade
MS 25.124	09/04/08	CB	Parcialmente deferido	Invasão do imóvel se deu por pedido do próprio fazendeiro e durou dois dias de modo que não prejudicou a produtividade. Calamidade que afetou a produtividade é questão fática que não pode ser comprovada em MS. A não notificação da entidade de classe não gera nulidade do decreto. Também não existe área de reserva legal a ser considerada na vistoria. No	Invasão  Comunicação à entidade de classe  Reserva florestal no registro de imóveis  Notificação do proprietário

				entanto, o engenheiro deixou de vistoriar o imóvel por conta da invasão. Procedeu-se então uma segunda vistoria sem notificação do proprietário.	
MS 24.130	16/04/08	CP	Deferido	Inexiste prazo para expedição do decreto expropriatório. Imóvel não pode ser caracterizado como média propriedade rural. Proprietária não foi notificada tempestivamente.	Fracionamento da propriedade  Prazo para expedição do decreto  Notificação do proprietário
MS 25.189	07/03/07	SP	Indeferido	Não houve nulidade da notificação. Área de reserva legal foi averbada após notificação dos proprietários	Notificação do proprietário  Reserva florestal no registro do imóvel
MS 25.022	27/10/05	MA	Indeferido	A produtividade do imóvel já foi discutida em	Notificação do proprietário

				juízo, não podendo ser rediscutida em MS. A invasão ocorreu em data posterior à vistoria. A notificação do proprietário deu em conformidade com a lei. Não é necessária audição das entidades de classe, nem do CNPA.	Consulta ao conselho nacional de política agrícola  Invasão - data posterior à vistoria  Audição das entidades de classe
MS 25.351	17/08/05	EG	Indeferido	Apesar do recebimento da notificação de vistoria ter duas datas, ele não é nulo, pois tem o escopo de comprovar unicamente o recebimento. O fato do proprietário não ter acompanhado a vistoria é irrelevante uma vez que indicou	Notificação  Presença do proprietário na vistoria

				um preposto.	
MS 24.443	17/08/05	SP	Indeferido	<p>INCRA enviou ao proprietário o resultado do laudo agrônômico e este não fora localizado. Por isso, o laudo foi reenviado.</p> <p>Ademais, o não endereçamento da comunicação pela esposa do proprietário, não gera nulidade do decreto. Seu recebimento por outra pessoa também não enseja nulidade.</p>	<p>Notificação do proprietário acerca do laudo agrônômico</p>
MS 24.657	17/08/05	SP	Indeferido	<p>Foram expedidas duas notificações de vistoria e o imóvel rural foi fracionado, mas não houve alteração do registro de imóveis. O laudo agrônômico concluiu pela improdutividade do imóvel.</p>	<p>Notificação do proprietário</p> <p>Fracionamento do imóvel rural</p>

<p>MS 24.578</p>	<p>17/11/04</p>	<p>JB</p>	<p>Indeferido</p>	<p>A alegação de que área não pertencente ao imóvel teria sido considerada na vistoria não pode ser analisada em MS. Também não é válida a alegação de ausência de notificação à esposa do proprietário. Também não é necessário estudo da viabilidade econômica da desapropriação.</p>	<p>Notificação da vistoria</p> <p>Área considerada na vistoria</p>
<p>MS 24.375</p>	<p>09/06/04</p>	<p>NJ</p>	<p>Indeferido</p>	<p>O fato de a notificação ter sido recebida pelo ex-marido da impetrante não gera a nulidade do decreto expropriatório. As demais controvérsias suscitadas dizem respeito ao conteúdo dos documentos</p>	<p>Notificação da vistoria</p>

				apresentados, o que não pode ser analisado em MS.	
MS 24.786	09/06/04	EGr	Indeferido	Notificação prévia foi devidamente encaminhada a preposto da proprietária e tempestivamente. A intervenção do MP não é necessária em processos administrativos.	Notificação prévia  Intervenção do MP
MS 23.856	02/06/04	CP	Deferido	A notificação foi recebida por pessoas que não foi identificada como preposto.	Notificação prévia
MS 24.547	14/08/03	EGr	Deferido	A produtividade do imóvel não pode ser analisada em mandado de segurança. O INCRA notificou o proprietário da vistoria, mas não conseguiu chegar à fazenda na data designada, pois a estrada	Produtividade  Notificação do proprietário

				<p>encontrava-se bloqueada por produtores rurais. O INCRA somente conseguiu vistoriar a propriedade outro dia, com a ajuda de força policial. Entretanto, não notificou o proprietário desta segunda vistoria, o que gera a nulidade da mesma.</p>	
MS 23.006	11/06/03	CM	Deferido	<p>O decreto expropriatório apontava imóvel distinto daquele que fora vistoriado pelo INCRA. Por isso novo decreto foi expedido. Treze meses antes da expedição do decreto o imóvel foi fracionado em médias propriedades rurais. Por todo o exposto, os verdadeiros</p>	<p>Notificação prévia</p> <p>Fracionamento do imóvel rural</p>

				proprietários não foram notificados.	
MS 24.110	24/10/02	MAI	Deferido	Não procede a alegação da impetrante de que, por tratar-se de condomínio, todos os condôminos deveriam ser notificados. Ademais, a produtividade do imóvel não pode ser auferida em mandado de segurança. Entretanto, a notificação prévia não indicou o período em que a vistoria iria ocorrer.	Notificação  Produtividade  Condomínio
MS 24.595	20/09/06	CM	Indeferido	Na discrepância entre a área declarada no decreto expropriatório e no registro de imóveis, esta deve prevalecer. Entretanto, o proprietário do	Na discrepância entre a área declarada no decreto expropriatório e no registro de imóveis  Desapropriação de segunda

				imóvel atacado pelo decreto tem outro imóvel rural, o que torna o primeiro suscetível de desapropriação ainda que seja média propriedade.	propriedade
MS 23.191	04/08/04	OG	Deferido	A alegação da produtividade do imóvel é gratuita, não comprovada nos autos. Os herdeiros receberam a propriedade em sucessão. Entretanto a soma das glebas recebidas, ou seja, o tamanho total da propriedade é de média propriedade.	Fracionamento de propriedade rural.  Produtividade
MS 24.719	22/04/04	CV	Indeferido	A propriedade do impetrante é considerada grande, uma vez que para o cálculo da área se	Tamanho da propriedade

				<p>leva em consideração toda extensão do imóvel, não só a área aproveitável. Também não há provas nos autos de que o imóvel esteja inscrito num programa de recuperação de lavouras</p>	
<p>MS 26.129</p>	<p>14/06/07</p>	<p>EG</p>	<p>Indeferido</p>	<p>Apesar de a grande propriedade ter sido dada em herança aos descendentes do de cujus, não pode ser analisada como pequenas propriedades porque os impetrantes não juntam provas da divisão física ou notarial do imóvel. Quanto à notificação, feita em nome do de cujus, é válida, pois o nome do mesmo ainda</p>	<p>Fracionamento do imóvel rural em face da partilha</p> <p>ITR para mesurar tamanho do imóvel rural</p> <p>Condomínio</p> <p>Notificação do proprietário</p>

				<p>consta no registro de imóveis. Ademais a vistoria foi feita antes do ajuizamento do arrolamento dos bens. Não é possível discutir cálculo de produtividade em MS.</p>	
MS 24.999	17/11/04	CV	Deferido	<p>A notificação feita por edital é válida, pois o INCRA não tinha conhecimento do falecimento do proprietário. Tendo falecido o proprietário, pelo princípio da saisine, gerou-se condomínio de propriedade entre os herdeiros. Desta forma, o INCA deve demonstrar que, mesmo com a divisão da propriedade, as áreas continuam improdutivas, o</p>	<p>Notificação do proprietário</p> <p>Fracionamento em virtude de sucessão</p>

				que não foi feito.	
MS 23.873	04/08/04	EGr	Indeferido	O imóvel foi fracionado entre os herdeiros, mas continuou com exploração em comum. A propriedade fora classificada como produtiva pelo INCRA, mas diante da suspeita de fraude em algumas notas fiscais, tal classificação foi suspensa e nova vistoria foi agendada regularmente. No entanto, não havia ninguém para acompanhar os técnicos então a vistoria não aconteceu e a propriedade foi classificada como improdutiva. Ademais, as invasões foram prontamente repelidas pelo	Produtividade

				judiciário.	
MS 24.419	12/03/03	IG	Indeferido	As alegações de erros materiais no laudo agrônômico do INCRA não podem ser analisadas em MS. Ademais, o processo administrativo correu regularmente no INCRA, conforme documentação juntada.	Produtividade  Erros no laudo agrônômico
MS 24.518	01/04/04	CV	Indeferido	A impetrante afirma que a propriedade é produtiva, conforme consta nos autos de ação que tramita na primeira instância. No entanto, o laudo do INCRA diz o contrário. Trata-se de fatos controversos que não podem ser discutidos em MS. Também é	Produtividade  Fracionamento do imóvel

				controverso o desmembramento da propriedade.	
MS 26.092	11/02/08	EG	Indeferido	As alegações da impetrante têm relação com os índices de produtividade do imóvel e não merecem prosperar. Afirma que houve erro no cálculo do Grau de utilização da terra, bem como da área considerada do imóvel. Tais fatos não podem ser julgados em MS. Também afirma que houve seca, o que prejudicou a produtividade. No entanto, isso não foi comprovado, uma vez que a fazenda possuía sistema de irrigação que poderia sanar o problema.	Produtividade  Seca como caso fortuito

MS 23.872	28/10/04	SP	Indeferido	O impetrante alega que o imóvel é produtivo. O INCRA diz que não o é. Tal controvérsia não é passível de solução em MS. Ademais, a invasão do imóvel não fora comprovada nos autos.	Produtividade  Invasão
MS 23.738	22/05/02	EGr	Deferido	A propriedade antes classificada como produtiva, fora invadida cinco vezes em dois anos, sendo vistoriada, cinco dias depois da quarta invasão, pelo INCRA e desclassificada, ou seja, considerada improdutiva.	Invasão
MS 24.449	06/03/08	EGr	Indeferido	O processo administrativo se deu regularmente e o recurso, neste procedimento não	Efeito suspensivo do recurso administrativo

				tem efeito suspensivo. A produtividade do imóvel não pode ser auferida em MS. Também não procede a alegação de que a área ocupada por reserva legal foi considerada improdutiva.	Produtividade Reserva florestal
MS 24.163	13/08/20 3	MA	Indeferido	O processo administrativo se deu corretamente. Ademais, o recurso não tem efeito suspensivo.	Efeito suspensivo do recurso administrativo.
MS 26.121	06/03/08	CL	Indeferido	A vistoria do INCRA prescinde da intimação de ambos os cônjuges. A interposição de recurso administrativo não impede a continuação da desapropriação. Por fim, a produtividade não pode ser	Intimação do proprietário  Efeito suspensivo do recurso administrativo  Produtividade

				discutida em MS.	
MS 25.142	01/08/08	JB	Indeferido	<p>O erro no cálculo da produtividade do imóvel não pode ser considerado em MS. Ademais, a área de reserva legal não fora averbada no registro de imóveis. O recurso administrativo não foi apreciado, pois era intempestivo, o que não configura cerceamento de defesa. Os erros quanto à área do imóvel foram sanados posteriormente no processo administrativo. De fato, trata-se de média propriedade. Entretanto, seu dono possui mais de um imóvel rural, o que autoriza a</p>	<p>Produtividade Reserva florestal Tamanho da propriedade</p>

				desapropriação.	
MS 24.910	15/03/06	CP	Indeferido	Não há provas de que antes da estiagem, o imóvel era produtivo. A presença de invasores nas proximidades da fazenda também não constitui escusa à improdutividade do imóvel. Ademias, o agrimensor é qualificado para o exercício de suas atividades.	Seca como caso fortuito força maior  Produtividade  Qualificação do técnico
MS 23.523	28/11/02	MAI	Indeferido	O imóvel fora fracionado em pequenas e médias propriedades, entretanto nos autos consta apenas escritura pública da doação, o que não é suficiente para transmissão da propriedade. Não foi	Fracionamento do imóvel  Produtividade

				<p>comprovado que a vistoria do INCRA se deu após a invasão da propriedade.</p> <p>Ademais, questões relativas à produtividade não são passíveis de discussão em MS.</p>	
<p>MS 23.727</p>	<p>26/06/02</p>	<p>MC</p>	<p>Indeferido</p>	<p>O processo administrativo foi devidamente instruído e os impetrantes tiveram oportunidade de interpor dois recursos.</p> <p>Ademais, os impetrantes são proprietários de outro imóvel rural, o que autoriza a desapropriação da propriedade objeto do decreto expropriatório.</p>	<p>Tamanho da propriedade</p> <p>Produtividade</p>